

Marta Marina Almeida Silveira  
Mary Help Ibiapina Alves  
Nídia Menezes  
Nuno Pires  
Paula Cristina Vieira  
Paula Domingos  
Paula França  
Paula Marques dos Santos  
Raquel Gonçalves  
Rita Maria Gonçalves Ribeiro  
Rosária Ramos  
Sandra Antunes  
Sara Melo  
Sidalina Almeida  
Tatiane Valduga  
Vera Duarte  
Wolfgang Bautz



Apoios Institucionais:



**IV CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL**  
**Multiculturalidade, Migrações e Direitos Humanos**



**IV CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL**  
**MULTICULTURALIDADE, MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS**



Autores:

Adriana Neves  
Alexandra Lopes  
Amanda Andrade  
Ana Branca Carvalho  
Ana Sofia Carvalho  
Ana Sofia Neto  
Anabela Guedes  
Andreia Patrícia Serdoura Soares  
Andreia Ventura  
Berta Granja  
Cátia Daniela Sousa e Silva  
Cecília Oliveira  
Charize Hortmann  
Clara Cruz Santos  
Cláudia Garcia  
Cláudia Romano  
Demelsa Benito Sánchez  
Diana Leiras  
Ediane de Paula Machado Soares,  
Elisete Diogo  
Elsa Montenegro Marques  
Emília Coutinho  
Eva Chaves  
Gabriela Braga  
Geisa Oliveira Daré  
Giuliana Casanova  
Gonçalo Mota  
Hélder Alves  
Helena M. Carvalho  
Idalina Maria Morais Machado  
Inês Francisco  
Isabel Restier Poças  
Jacqueline Marques  
Joana Brinca  
Joana Guedes  
João Pedro Gaspar  
Joyde Regina Mendes Lone,  
Liana de Barros Pimenta  
Luciana Gaspar Melquíades Duarte  
Mabel Mascarenhas Torres,  
Maira de Souza Almeida  
Manuel Eduardo Bianchi Sampaio  
Márcia Oliveira  
Maria del Pilar Ahumada Mejia  
Maria Fernanda Gaspar  
María Saavedra Gutiérrez  
Maria Sidalina de Almeida







# **IV CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE INTERVENÇÃO SOCIAL**

**MULTICULTURALIDADE, MIGRAÇÕES E  
DIREITOS HUMANOS**





© Lema d'Origem – Editora, Ld.<sup>a</sup>, 2021.

Título: *IV Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Multiculturalidade, Migrações e Direitos Humanos*

Editor: Lema d'Origem – Editora, Ld.<sup>a</sup> | editora@lemadorigem.pt  
Rua: Cimo do Povo, 23  
5160-069 CARVIÇAIS (TMC)

Revisão: Idalina Machado  
Coordenação : Adriana Neves, Idalina Machado, Maria Sidalina Almeida e Tania Ribeiro

Data de Edição: junho de 2021  
Tiragem: 100 exemplares

Impressão: Lema d'Origem – Editora, Ld.<sup>a</sup> | editora@lemadorigem.pt  
Rua: Cimo do Povo, 23  
5160-069 CARVIÇAIS (TMC)

ISBN: 978-989-8890-83-2  
Depósito Legal: 484183/21





## ORGANIZAÇÃO

- Adriana Neves - ISSSP
- Fábio Veiga - IBEROJUR/Univ. Europea de Madrid
- Idalina Machado - ISSSP
- Sidalina Almeida - ISSSP
- Tânia Ribeiro - ISSSP

## COMITÉ CIENTÍFICO

- Adriano Zilhão de Queirós Nogueira (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Andréia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni
- Antonio Carlos Pereira Menaut (Universidade de Santiago de Compostela)
- Augusto Jobim do Amaral (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)
- Antonio Tirso Ester Sánchez (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)
- Edvânia Ângela de Souza Lourenço
- Elsa Montenegro (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Érica Guerra da Silva (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/IBEROJUR)
- Fábio da Silva Veiga (Universidad de Almeria/IBEROJUR)
- Fernanda de Oliveira Sarreta
- Gabriel Martín Rodríguez (Universidad Rey Juan Carlos)



- Helen Barbosa Raiz
- Idalina Machado (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Isabel Espin Alba (Universidade de Santiago de Compostela)
- J. Eduardo Amorim (IBEROJUR)
- Jacqueline Marques (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Jair Aparecido Cardoso (FDRP-USP)
- Joana Guedes
- José Alberto Reis (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- José Julio Fernández Rodríguez (Universidade de Santiago de Compostela)
- Josiani Julião Alves Oliveira
- Juvêncio Borges Silva (UNAERP)
- Laura Miraut Martín (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria)
- Lucas de Souza Lehfeld (UNAERP)
- Maria José de Oliveira Lima
- Maria Luísa Costa Pinto (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Maria Sidalina Almeida (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Marcelo Gallo (UNESP)
- Marcos Augusto Perez (Universidade de São Paulo)
- Nayara Hakime Dutra Oliveira
- Patrícia Soraya Mustafa
- Paulo Afonso Brum Vaz (Tribunal Regional Federal 4ª Região)
- Paula Vieira (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Paulo Afonso Brum Vaz (Tribunal Regional Federal 4ª Região)
- Rafael Tomaz de Oliveira (UNAERP)
- Raquel Santos S'Antana
- Ricardo dos Reis Silveira (UNAERP)
- Rodrigo Andres Poyanco Bugueño (Universidade Finis Terrae)
- Rui Zeferino Ferreira (ISVOUGA/IBEROJUR)
- Sara Melo (Instituto Superior de Serviço Social do Porto)
- Sebastião Sérgio da Silveira (UNAERP)
- Vânia Aieta (Universidade do Rio de Janeiro)
- Zélia Luiza Pierdoná (Universidade Presbiteriana Mackenzie)





## **Autores:**

Adriana Neves  
Alexandra Lopes  
Amanda Andrade  
Ana Branca Carvalho  
Ana Sofia Carvalho  
Ana Sofia Neto  
Anabela Guedes  
Andreia Patrícia Serdoura Soares  
Andreia Ventura  
Berta Granja  
Cátia Daniela Sousa e Silva  
Cecília Oliveira  
Charize Hortmann  
Clara Cruz Santos  
Cláudia Garcia  
Cláudia Romano  
Demelsa Benito Sánchez  
Diana Leiras  
Ediane de Paula Machado Soares,  
Elisete Diogo  
Elsa Montenegro Marques  
Emília Coutinho  
Eva Chaves  
Gabriela Braga  
Geisa Oliveira Daré  
Giuliana Casanova  
Gonçalo Mota  
Hélder Alves  
Helena M. Carvalho  
Idalina Maria Morais Machado  
Inês Francisco  
Isabel Restier Poças  
Jacqueline Marques  
Joana Brinca

Joana Guedes  
João Pedro Gaspar  
Joyde Regina Mendes Lone,  
Liana de Barros Pimenta  
Luciana Gaspar Melquíades Duarte  
Mabel Mascarenhas Torres,  
Maira de Souza Almeida  
Manuel Eduardo Bianchi Sampaio  
Márcia Oliveira  
Maria del Pilar Ahumada Mejia  
Maria Fernanda Gaspar  
María Saavedra Gutiérrez  
Maria Sidalina de Almeida  
Marta Marina Almeida Silveira  
Mary Help Ibiapina Alves  
Nídia Menezes  
Nuno Pires  
Paula Cristina Vieira  
Paula Domingos  
Paula França  
Paula Marques dos Santos  
Raquel Gonçalves  
Rita Maria Gonçalves Ribeiro  
Rosária Ramos  
Sandra Antunes  
Sara Melo  
Sidalina Almeida  
Tatiane Valduga  
Vera Duarte  
Wolfgang Bautz







## ÍNDICE

### TEMA I - PROMOÇÃO DO DIREITO SOCIAL À SAÚDE

<i>A definição da essencialidade das prestações sanitárias como forma de concretização da igualdade de acesso à saúde</i> , Liana Pimenta e Luciana Duarte ... ..	15
<i>Regime do maior acompanhado e as pessoas com deficiência intelectual: uma questão de direitos humanos</i> , Manuel Sampaio ... ..	29
<i>Serviço Social na Defesa dos Direitos Humanos em Saúde Mental</i> , Paula Domingos ... ..	43

### TEMA II - POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

<i>Os Migrantes NPT e o Desenvolvimento de Territórios de Baixa Densidade</i> , Elisete Diogo, Tatiane Valduga ... ..	51
<i>Muito velhos para trabalhar, muito jovens para a reforma: a experiência dos ex-trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo</i> , Raquel Gonçalves, Rosária Ramos, Alexandra Lopes ... ..	65
<i>Serviço Social Escolar – A urgência na intervenção educativa e inclusiva</i> , Amanda Andrade, Berta Granja, Marta Silveira ... ..	79
<i>Contributos do Assistente Social para a implementação de percursos formativos e contextos escolares inclusivos</i> , Paula Vieira, Elsa Marques e Maria Sidalina Almeida ... ..	97
<i>A perda de emprego numa fase tardia da vida activa e bem-estar: o caso dos ex-trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo</i> , Raquel Gonçalves, Rosária Ramos, Alexandra Lopes ... ..	109



<i>La respuesta del Derecho penal español a las conductas de esclavitud cometidas a través de empresas multinacionales</i> , Demelsa Benito Sánchez ... ..	125
<i>Desafios em instituições sociais católicas: modelos de estratégias e práticas profissionais a partir de um estudo de caso no Rio de Janeiro</i> , Gabriela Braga .	139
<i>Pobreza, Desigualdades Sociais e Exclusão Social: As respostas sociais como estratégia de sobrevivência de grupos sociais mais vulneráveis</i> , Helena Carvalho, Rita Maria Gonçalves Ribeiro ... ..	151
<i>A população sem abrigo da cidade do Porto – perfil dos clientes do Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano</i> , Ana Neto, Andreia Soares, Jacqueline Marques ... ..	165
<i>La vulnerabilidad laboral de los inmigrantes en España</i> , María Saavedra Gutiérrez ... ..	179
<i>Serviço Social em escolas: práticas de promoção da equidade em educação</i> , Maria Sidalina Almeida ... ..	193

### TEMA III - INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

<i>Pandemia e Intervenção social junto dos sem abrigo: Construir laços e reforçar solidariedades</i> , Berta Granja, Paula França, Nuno Pires ... ..	225
<i>O papel do serviço social na territorialização das políticas sociais</i> , Cláudia Garcia e Inês Amaro ... ..	243
<i>As características das migrações internacionais contemporâneas e suas manifestações em Portugal: implicações nos direitos dos imigrantes</i> , Geisa Oliveira Daré, Charize Hortmann ... ..	257
<i>Os atributos pessoais do (a) Assistente Social na intervenção em equipas de rua e na eficácia dos direitos humanos</i> , Joana Brinca, Nídia Menezes, Ana Branca Carvalho ... ..	271
<i>Lógica ético-jurídica para os imigrantes brasileiros em Portugal: condições de regularização e acesso a igualdade de direitos</i> , Mary Alves, Clara Cruz Santos .	283
<i>“Multiculturalidade no ensino superior: O desafio da inclusão de estudantes estrangeiros numa instituição de ensino superior”</i> , Paula Marques dos Santos, Sandra Antunes, Emília Coutinho, Anabela Guedes, Cláudia Romano ...	297
<i>O papel da Justiça do Trabalho na consolidação de direitos sociais: análise do instituto dos danos morais pós-reforma trabalhista no Brasil</i> , Maira de Souza Almeida ... ..	313



#### TEMA IV - FAMÍLIA, INFÂNCIA E JUVENTUDE

- A obrigação de alimentos devidos a menores. Considerações sobre a dignidade da pessoa humana do maior enquanto devedor e do menor enquanto credor*, Gonçalo Mota, Nídia Menezes, Ana Carvalho ... .. 329
- Para lá da institucionalização: os desafios no processo de autonomização*, Idalina Machado, Cátia Daniela Sousa e Silva ... .. 343
- As crianças refugiadas e o direito humano à sua proteção*, Isabel Restier Poças, Adriana Neves ... .. 359
- Vicissitudes do acolhimento residencial – considerações de jovens acolhidos*, João Pedro Gaspar, Maria Fernanda Gaspar, Andreia Ventura, Inês Francisco ... . 375
- O Legítimo Lugar do Serviço Social na Salvaguarda e Promoção do Direito à Educação*, Sandra Antunes ... .. 387
- La protección Integral de los adolescentes en conflictos con la ley penal en el marco normativo de Colombia*, Maria del Pilar Ahumada ... .. 401

#### TEMA V - ENVELHECIMENTO

- A Arte de Cuidar - A Relação de Cuidado estabelecida entre os cuidadores formais e as pessoas idosas residentes numa estrutura residencial*, Cecília Oliveira, Joana Guedes ... .. 413
- El papel de la espiritualidad en el envejecimiento activo*, Giuliana Casanova . 427
- Projeto “Porto.Importa-se”: caracterização dos residentes seniores dos bairros de habitação social e do seu risco de isolamento social*, Sara Melo, Joana Guedes, Helder Alves, Maria Sidalina Almeida, Berta Granja ... .. 441
- Cuidados de saúde a idosos e as instituições de assistência ou tratamento continuados*, Ana Sofia Carvalho, Márcia Oliveira ... .. 457
- A invisibilidade do cuidado domiciliário direccionado aos idosos: questões para reflexão*, Ediane de Paula Machado Soares, Joyde Regina Mendes Lone, Mabel Mascarenhas Torres ... .. 469

#### TEMA VI - JUSTIÇA E REINSERÇÃO SOCIAL

- Penhora e venda da casa de habitação efetiva: algumas notas sobre os limites e medidas de proteção no processo executivo português*, Diana Leiras ... .. 483
- Trajétórias criminais: prevenção da reincidência criminal*, Eva Chaves, Clara Cruz Santos, Vera Duarte ... .. 497





<i>A justiça social numa sociedade de conflitos. Uma perspetiva política sobre a mediação enquanto instrumento de regulação social</i> , Gonçalo Mota, Nídia Menezes, Ana Carvalho ... ..	511
<i>Violência nas residências para refugiados – causas e prevenção</i> , Wolfgang Bautz ... ..	525

RESPONSABILIDADE SOCIAL ... ..	533
--------------------------------	-----



# TEMA I

## Promoção do Direito Social à Saúde







## **A definição da essencialidade das prestações sanitárias como forma de concretização da igualdade de acesso à saúde**

Liana de Barros Pimenta<sup>1</sup>

*Universidade Federal de Juiz de Fora*

Luciana Gaspar Melquíades Duarte<sup>2</sup>

*Universidade Federal de Juiz de Fora*

### **Resumo**

A presente investigação propôs-se a analisar a relevância da definição da essencialidade das prestações sanitárias para a racionalidade da decisão judicial e, por conseguinte, para a efetivação da isonomia na tutela jurisdicional do direito à saúde.

A atualidade da abordagem decorre do paradoxo entre as crescentes necessidades humanas no âmbito sanitário e a limitação dos recursos públicos, antagonismo materializado, não raras vezes, na implementação de políticas públicas insatisfatórias e incapazes de lograr uma cobertura universal e integral, ensejando a busca da via jurisdicional para a efetivação do direito em questão.

Conquanto a submissão das demandas sanitárias ao Judiciário constitua importante meio de efetivação do direito social à saúde, à mesma são direcionados diversos questionamentos, como a possível superioridade dos gastos

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito e Inovação; Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação; E-mail: [lianabarrosramenta@yahoo.com.br](mailto:lianabarrosramenta@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Mestre e Doutora em Direito Público; Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação; E-mail: [lg.melquiades@uol.com.br](mailto:lg.melquiades@uol.com.br)





públicos com o cumprimento das correspondentes decisões e a menor legitimidade daquele Poder – em relação ao Executivo e ao Legislativo – para decidir sobre a aplicação dos referidos recursos. Incrementa esses debates o risco de subjetivismo judicial na prolação das decisões, o que pode promover tratamentos díspares aos jurisdicionados.

Partindo-se das contribuições teóricas advindas do Pós-positivismo jurídico, notadamente as extraídas da doutrina de Alexy (2002, 2017), o presente artigo destinou-se a clarificar de que forma as reflexões em torno da essencialidade das prestações sanitárias podem contribuir para a uniformização do entendimento jurisdicional, possibilitando o alcance da racionalidade da decisão, bem como concretizar a isonomia, à luz do que preconiza a Teoria da Argumentação Jurídica (Alexy, 2017), mediante incursões da Teoria da Justiça como Equidade, de Rawls (2000).

Não obstante a concepção de essencialidade das prestações sanitárias comporte divergências doutrinárias, conforme será demonstrado, a presente análise adotou a proposta apresentada por Duarte (2020), que distingue as citadas prestações em demandas de primeira e demandas de segunda necessidade.

Para o alcance da finalidade intentada, valeu-se de pesquisa qualitativa e do método dedutivo de investigação. A técnica, por sua vez, consistiu em levantamento bibliográfico, incidente sobre artigos e obras relacionados ao direito sanitário, à judicialização da saúde e à Filosofia do Direito.

**Palavras-chave:** direito à saúde; judicialização; racionalidade decisória; essencialidade; igualdade.

## Introdução

Um dos grandes impasses enfrentados por diversos países na atualidade corresponde à tentativa de conciliação entre as crescentes necessidades humanas na área social e a limitação dos recursos públicos disponíveis para o atendimento a essas demandas. A dificuldade avulta-se no caso do Brasil, haja vista suas dimensões continentais e as múltiplas desigualdades configuradas, o que resulta, frequentemente, na insuficiência das políticas públicas implementadas, sobretudo no âmbito sanitário.

Atualmente, no cenário brasileiro, o principal meio de minimizar a inefetividade do direito à saúde consiste na submissão das demandas ao Judiciário, o que se convencionou denominar “judicialização da saúde”. No entanto,





conquanto seja fenômeno já consolidado no Brasil, a judicialização da saúde também suscita debates, seja em razão do papel institucional dos Poderes, seja pelo fato de que o cumprimento de decisões judiciais também representa a alocação dos já limitados recursos públicos.

O objetivo da presente pesquisa consistiu na análise da efetividade do direito à saúde à luz da teoria dos direitos fundamentais e da teoria da argumentação jurídica de Alexy (2002, 2017). Para tanto, foram abordados os principais aspectos do pós-positivismo jurídico, inclusive no que tange às contribuições de Dworkin (1999, 2002) no que se refere à distinção entre regras e princípios. Posteriormente, procedeu-se a uma breve apresentação da construção histórica do direito à saúde no Brasil e em Portugal, bem como da conformação institucional do Poder Judiciário em ambos os países. Em seguida, a análise envolveu reflexões em torno da essencialidade das prestações sanitárias e da relevância do estabelecimento de um parâmetro racional para a consagração da isonomia, o que demandou a consideração da teoria da justiça como equidade, de Rawls (2000), capaz de fornecer subsídios para a melhor compreensão das questões em torno da escassez dos recursos públicos.

Para o cumprimento do desiderato proposto, utilizou-se o método dedutivo de investigação, escorado na formulação de um problema, na elaboração de uma hipótese e no alcance de um resultado, com respaldo em uma referência teórica. A abordagem da pesquisa, por sua vez, foi qualitativa, materializada na descrição dos aspectos observados e no aprofundamento dos conhecimentos. Quanto à técnica, valeu-se do levantamento bibliográfico incidente sobre artigos e obras relacionadas ao direito à saúde, inclusive sua judicialização, e à Filosofia do Direito, a fim de se perquirir as questões teóricas envolvidas na investigação, inclusive de forma interdisciplinar.

## 1. O Pós-Positivismo Jurídico

Denomina-se pós-positivismo a corrente de pensamento jurídico e filosófico que teve origem com o fim da Segunda Guerra Mundial e que propôs uma nova ótica da ciência jurídica, escorada na superação de um sistema normativo adstrito a um conjunto de regras e no reconhecimento do caráter deontológico dos princípios.

Até então, a visão positivista preconizava que a normatividade jurídica se encontrava restrita a um modelo de regras, normas aplicadas no modo tudo-ou-nada e insuscetíveis de flexibilizações, concepção responsável para que a





maioria dos direitos fundamentais não fosse passível de concretização pela via jurisdicional.

Com o advento do pós-positivismo, o sistema jurídico reconheceu a coexistência de regras e princípios, e que estes também seriam dotados de força vinculante, não obstante ambas as espécies comportassem uma estrutura lógica própria, capaz de determinar diferentes formas de solução de conflitos.

Às primeiras reflexões em torno da distinção entre regras e princípios, tecidas por Dworkin (2002), foram acrescentadas relevantes considerações, com destaque para a doutrina de Alexy (2002), amplamente incorporada ao sistema jurídico brasileiro, e cujo impacto sobre a hermenêutica dos direitos sociais constitui aspecto central da presente investigação.

Alexy (2002) verificou que a maioria dos direitos fundamentais ostentaria natureza principiológica, de modo que a concretização de um direito demandaria a análise das possibilidades do caso concreto e a ponderação dos outros direitos envolvidos, mediante a aplicação de uma máxima, denominada máxima da proporcionalidade. Constituiriam a máxima da proporcionalidade, norteando, portanto, o juízo de ponderação entre os princípios em colisão, três máximas parciais – a da adequação, a da necessidade e a da proporcionalidade em sentido estrito ou postulado da ponderação propriamente dito. As duas primeiras permitiriam a verificação da concreção de um princípio sob a ótica das possibilidades fáticas, ao passo que a máxima parcial da proporcionalidade em sentido estrito viabilizaria a análise sob a ótica das possibilidades jurídicas (Alexy, 2002).

De todo modo, o jusfilósofo alemão perfilha do entendimento de que mesmo um direito social caracterizado como norma-princípio possuiria um nível de vinculatividade absoluta, típico das normas-regra, quando correspondente ao seu núcleo essencial (Alexy, 2002). Essa noção de essencialidade, que no caso do direito à saúde, seria traduzida em prestações imprescindíveis para a vida humana em condições mínimas de dignidade, evitaria a própria desconfiguração do direito enquanto norma, através da conservação de um caráter deontológico mínimo.

## **2. O direito à saúde no Brasil e em Portugal: breve histórico.**

Também constitui reflexo da superação do positivismo científico o reconhecimento de uma concepção holística para a definição de saúde (Dallari, 2009), mormente diante da criação da Organização das Nações Unidas – ONU e da Organização Mundial de Saúde – OMS, após o fim da Segunda





Guerra mundial. A ideia de bem-estar, presente no contexto do pós-guerra, repercutiu na compreensão de que a questão sanitária guardava complexidade, e a saúde passou a ser considerada o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença (Fernandes, 2018).

As concepções históricas sobre a saúde evoluíram de forma lenta no Brasil, sendo restritas, por um longo período, a medidas higienistas pontuais (Asensi, 2013), típicas de uma noção de benesse concedida pelo Estado ou, ainda, prestações vinculadas a direitos trabalhistas, concepção moldada a uma espécie de serviço de natureza privada (Aguiar, 2015). A previsão da saúde como direito de todos e dever do Estado só se concretizou na Constituição (1988), em decorrência da eclosão de amplos movimentos sociais reivindicativos de um tratamento universal, isonômico e integral. Atento a essas reivindicações, o texto constitucional também instituiu o Sistema Único de Saúde – SUS, posteriormente regulamentado pelas Leis nº 8.080 (1990a) e nº 8.142 (1990b), o que representou grande avanço na tutela do direito sanitário.

Não obstante a nova conformação constitucional e a relevância pública atribuída ao direito à saúde, o mesmo enfrentou, por uma década, a carência de instrumentos para sua efetivação, uma vez que o Poder Judiciário conferia à previsão constitucional a natureza de norma meramente programática e, portanto, destituída de vinculatividade e justiciabilidade.

A mudança de interpretação somente ocorreu no final dos anos 1990, com o ajuizamento massivo de demandas destinadas à obtenção de medicamentos necessários ao tratamento de pacientes soropositivos, situação em que as reflexões tinham na ideia de preservação da vida seu ponto central (Ventura, Simas, Pepe, & Schramm, 2010).

O enfrentamento das referidas demandas ensejou a submissão de novos questionamentos perante o Judiciário, e a judicialização da saúde configurou-se como um fenômeno consolidado no Brasil. De acordo com o Relatório Analítico-Propositivo Judicialização da Saúde no Brasil: perfil de demandas, causas e propostas de solução (2019), do Conselho Nacional de Justiça, entre 2008 e 2017 houve um aumento de 130% nas demandas relacionadas ao direito sanitário, em primeira instância.

Em Portugal, a compreensão da saúde como direito teve seu advento na década de 1940 (Asensi, 2013), e diversamente do que se verificou no Brasil, foi instituída em uma perspectiva denominada *edificação estrutural dispersa*, a partir do impacto de movimentos internacionais e supranacionais no período do pós-Segunda Guerra, influência que perdurou até os anos 1960 (Carapineiro & Page, 2002).



A década de 1970, por sua vez, registrou a coexistência entre influxos internacionais e os anseios nacionais decorrentes da Revolução de 1974 (Asensi, 2013), o que ensejou o reconhecimento de uma espécie de *subordinação internacional convergente* (Carapinheiro & Page, 2002). Nesse contexto, o texto constitucional (1976) previu a atribuição do Estado para promover a saúde, através de um serviço universal e tendencialmente gratuito, o que resultou na instituição do Sistema Nacional de Saúde – SNS.

Nos anos subsequentes, conquanto a cobertura do sistema sanitário português tenha se expandido, não logrou alcançar toda a população, notadamente os grupos excluídos do mercado de trabalho formal, possivelmente em decorrência do regime ditatorial anterior e das pressões contrárias exercidas pela Ordem dos Médicos (Asensi, 2013).

A tentativa de neutralização das divergentes ideologias reverberou na promulgação da Lei nº 48 (1990), denominada Lei de Bases da saúde, cujas disposições se distanciaram tanto das previsões constitucionais quanto dos interesses da Ordem dos Médicos, mas não logrou alcançar seu intento, sobretudo porque o processo de desideologização promoveu a vinculação da saúde a critérios econômico-financeiros (Asensi, 2013). Foram efeitos dessa nova concepção a instituição das chamadas taxas moderadoras – através das quais os usuários custeavam parte da prestação de que necessitavam – e a ingerência das empresas privadas nos serviços sanitários.

Durante a década de 1990, o sistema de saúde português sofreu nova influência internacional, desta vez decorrente do Tratado de Maastrich, da Carta de Ljubljana, do Tratado de Amsterdam e da Iniciativa de Verona, instituídos em 1992, 1996, 1997 e 1998, respectivamente (Asensi, 2013). Em resumo, referidos instrumentos objetivaram a racionalização dos custos (Carapinheiro & Page, 2002), a integração e a padronização entre os sistemas de saúde europeus, a previsão da participação social, a ênfase aos cuidados primários e a responsabilização do indivíduo pela própria saúde, o que, conforme observa Asensi (2013), culminou no fortalecimento de redes informais de solidariedade, essenciais no processo de aprimoramento da saúde.

Conquanto o Sistema Nacional de Saúde - SNS não seja gratuito, houve avanços direcionados à gratuidade, conforme previsão da Lei nº 84 (2019), que extinguiu o pagamento das taxas moderadoras nos cuidados de saúde primários, em tentativa de harmonização da lei ao que estabeleceu a Constituição Portuguesa (1976).





### **3. O papel do Judiciário na efetivação do direito à saúde no Brasil e em Portugal**

Questão que apresenta relevância para a compreensão da efetividade do direito à saúde no Brasil e em Portugal consiste na análise do papel institucional do Poder Judiciário na implementação dos direitos sociais – e, portanto, do direito à saúde – em ambos os países.

No Brasil, a judicialização da saúde, fenômeno estabelecido no final da década de 1990 a partir do ajuizamento, por parte de pacientes soropositivos, de demandas destinadas à obtenção de medicamentos antirretrovirais, consolidou-se, repercutindo no incremento da participação jurisdicional no âmbito do direito à saúde e, por conseguinte, no fortalecimento do Poder Judiciário diante da omissão estatal na implementação de políticas públicas sanitárias.

Diversamente, o Judiciário português não experimentou esse processo de fortalecimento institucional, uma vez que a intensa judicialização, configurada na década de 1970, e que não abarcou as questões sanitárias, restou contida pela afetação das demandas a “instâncias de natureza administrativa (ex.: comissão ou entidade administrativa, julgados de paz), privada (ex.: conciliação, mediação e arbitragem) ou híbrida com componentes administrativos e comunitários (ex.: comissões de proteção de crianças e jovens)”, conforme observam Dias e Pedroso (2002, p. 13-14), de modo que a atuação do Poder Judiciário restou, de certa forma, contida.

Reconhecer a intensidade da busca pela via jurisdicional para a efetivação do direito à saúde equivale a dizer que, no Brasil, transfere-se ao Judiciário a possibilidade de definição do que é e do que não é judicialmente exigível no âmbito sanitário. E conquanto a tutela jurisdicional constitua importante instrumento de efetivação do direito à saúde, a democratização do acesso à justiça pressupõe a redução do subjetivismo do julgador e a racionalização de seus pronunciamentos. O cumprimento desse desiderato perpassa por reflexões em torno da extensão e dos limites do direito de cada um, o que conduz à delimitação do núcleo essencial do direito à saúde, e encontra fundamento teórico na teoria da argumentação jurídica de Alexy (2017), teoria procedimental destinada à obtenção de uma decisão racional e coerente, capaz de considerar as peculiaridades do caso concreto.

Os debates em torno da essencialidade das prestações sanitárias encontram guarida em diversas doutrinas brasileiras, a exemplo das apresentadas por Barcellos (2008) e Sarlet (2013), que conquanto possam contribuir para as reflexões sobre o tema, possuem limitações. Para Barcellos (2008), a concepção do que é





ou não essencial deve observar os parâmetros da economicidade e da necessidade dos indivíduos, a partir de uma perspectiva genérica. Isso conduziria à conclusão de que a essencialidade de uma prestação decorreria da relação entre seu custo e o benefício auferido pelo maior número de pessoas, bem como das necessidades básicas e comuns à generalidade de indivíduos, tendo em vista suas demandas pretéritas, presentes e futuras. Por sua vez, Sarlet (2013) sustenta que a essencialidade de uma prestação sanitária estaria atrelada ao risco iminente à vida, o que a vincularia a situações de urgência e emergência.

No entanto, no intuito de superar aspectos relevantes não abarcados pelos referidos posicionamentos, a presente investigação adotou a proposta de Duarte (2020), que diferencia as demandas de acordo com a relevância da prestação, concebendo como mais essenciais aquelas atreladas à preservação da vida humana e à dignidade de forma intensa. As reflexões de Duarte (2020) partem do reconhecimento do núcleo essencial do direito à saúde como integrante do mínimo existencial, correspondente às mínimas condições para a sobrevivência física do indivíduo para que ele logre participar da vida social e cultural do país do qual é cidadão (Toledo, 2017b). Os subsídios para a definição deste conteúdo jurídico do núcleo essencial do direito à saúde também são encontrados na escala triádica de Alexy (Toledo, 2017a), que contempla três níveis de satisfação do direito – leve, moderado e intenso.

Dessa forma, Duarte (2020) aduz que as prestações voltadas para a tutela da vida e para a tutela da dignidade humana de forma intensa corresponderiam ao núcleo essencial do direito à saúde, isso é de mais elevada essencialidade, caracterizando as demandas de primeira necessidade; por outro lado, as demandas capazes de afetar a dignidade humana apenas de forma leve ou moderada e, portanto, caracterizadas pela ausência de imprescindibilidade, corresponderiam às demandas de segunda necessidade.

Constituiriam exemplos das demandas de primeira necessidade os atendimentos de urgência e emergência; as ações de saneamento básico e as de prevenção contra doenças letais, como a vacinação, em alguns casos; os tratamentos contra enfermidades que possam levar a óbito, mesmo que a longo prazo; e, mais recentemente, as ações voltadas ao combate da COVID-19, por implicarem, em todos os citados casos, a tutela da vida. Igualmente, corresponderiam a demandas de primeira necessidade aquelas intensamente associadas à noção de dignidade, como as demandas relativas aos membros superiores, membros inferiores e órgãos sensoriais, por consubstanciarem meio de inserção do indivíduo no âmbito social. Por outro lado, afetando de forma leve ou moderada a dignidade da pessoa humana, e, portanto, caracterizando-se como de segunda





necessidade, as cirurgias de redução de mama, das quais não decorra severa afetação à saúde; a disponibilização de fraldas descartáveis pediátricas; e a disponibilização de tratamentos dermatológicos.

Convém observar que o enquadramento em uma ou outra hipótese é concretizado no plano discursivo, devendo ser observados os pressupostos delineados por Alexy (2017) para a racionalidade da atividade argumentativa, quais sejam, a correção da decisão à luz da ordem jurídica vigente e a justiça e a razoabilidade do ordenamento jurídico que a lastreia.

#### **4. A essencialidade das prestações sanitárias: em busca de uma parame-trização como corolário da isonomia**

A natureza preponderantemente principiológica do direito à saúde, as crescentes demandas sanitárias e a limitação dos recursos públicos para o atendimento a essas necessidades são elementos que justificam a racionalização das decisões judiciais a seu respeito, a ser obtida pela observância de parâmetros discursivos, o que encontra respaldo na teoria da argumentação jurídica (Alexy, 2017). Trata-se de uma teoria procedimental da argumentação jurídica, esco-rada em uma série de procedimentos voltados para a racionalidade da decisão, mediante a busca por uma pretensão de correção. O enfrentamento do tema requer, ainda, a consideração de aspectos da teoria da justiça como equidade, de Rawls (2000), que fornece subsídios para o enfrentamento das questões em torno da distributividade de recursos escassos.

Acerca das possibilidades de escassez, as ponderações são extraídas da dou-trina de Elster *apud* Amaral (2010), segundo a qual a escassez dos recursos pode ser classificada como artificial, quase natural ou natural, e nesta hipótese, pode se configurar de forma suave ou severa, a depender da possibilidade de mitigação pela intervenção humana, ou da impossibilidade dessa interven-ção. Para maior elucidação, a escassez qualifica-se como artificial quando ao Estado é possível uma intervenção capaz de possibilitar a disponibilização do recurso de forma universal; quando a intervenção estatal, conquanto não seja capaz de atender integralmente a todos, logra aumentar a oferta do recurso, está-se diante da escassez quase natural; a escassez natural suave, por sua vez, é vislumbrada na hipótese de não ser necessária qualquer medida para a dis-ponibilização do recurso escasso a todos, que já é disponível à maioria; por fim, a escassez natural severa ocorre quando não é passível de mitigação por qualquer meio.







Releva notar que a concepção de recurso aqui delineada não se encontra restrita a valores financeiros, abrangendo bens relevantes para o acesso a prestações sanitárias, a exemplo de órgãos para transplante; sangue para transfusão; leitos hospitalares; profissionais especializados para o atendimento, como médicos e enfermeiros; vacinas; e medicamentos (Duarte, 2020).

A classificação de acordo com a escassez, associada à distinção ora adotada acerca da essencialidade das prestações sanitárias, conduz à apresentação de critérios éticos para a alocação de recursos públicos (Duarte, 2020). A questão não comporta maiores problemas em se tratando de colisão entre demandas de primeira necessidade, de um lado, e demandas de segunda necessidade ou outras demandas sociais, de outro, caso em que o conflito pode ser submetido ao Judiciário, e devem as primeiras prevalecer, haja vista sua essencialidade para a preservação da vida e da dignidade de forma intensa. No entanto, na hipótese de conflito entre demandas de primeira necessidade, a justiciabilidade, aliada à relevância do pronunciamento jurisdicional para a tutela da vida e da dignidade humana, demanda a aplicação de critérios éticos, passíveis de controle jurisdicional, bem como de reflexões em torno da ideia de distributividade, que escora a teoria da justiça como equidade (Rawls, 2000).

De acordo com Rawls (2000), a concepção de justiça encontra-se atrelada aos ideais de liberdade e igualdade, mediante o acesso isonômico aos direitos civis e políticos, bem como às oportunidades econômicas e sociais por parte dos vários setores sociais. Para Rawls (2000, p. 66), “todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da auto-estima – devem ser distribuídos igualitariamente a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos”. E, conquanto considere que o pensamento utilitarista possua certa racionalidade, rechaça-o na análise da efetividade de direitos:

*Cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar. Por essa razão, a justiça nega que a perda da liberdade de alguns se justifique por um bem maior partilhado por outros. Não permite que os sacrifícios impostos a uns poucos tenham menos valor que o total maior das vantagens desfrutadas por muitos. Portanto numa sociedade justa, as liberdades da cidadania igual são consideradas invioláveis, os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo de interesses sociais (Rawls, 2000, p. 4).*

A demonstração dos critérios utilizados deve ser efetivada mediante um processo argumentativo racional, capaz de refutar juízos de valor subjetivos.





Consoante as lições de Duarte (2020), trata-se de buscar a coerência do discurso, fundamentar os argumentos apresentados, dispensar tratamento igual e situações equivalentes, a fim de que a decisão judicial mostre-se justa e atenta ao contexto social.

### **Conclusões**

A partir da presente investigação, constatou-se que a busca por uma efetivação justa do direito sanitário perpassa pelo reconhecimento da força normativa dos princípios, pela racionalização das decisões judiciais e pela busca da isonomia que, aliada à concepção de dignidade da pessoa humana, culmina na apreensão da noção de que o direito à saúde de cada indivíduo merece tutela, devendo essa compreensão ser fixada como ponto de partida para a extensão na tutela aos que se encontrem nas mesmas condições.

Se a judicialização da saúde é fenômeno crescente em alguns países, chegando a configurar situação consolidada, como no caso brasileiro, a racionalização das decisões judiciais, mediante a parametrização da postura do Judiciário, é medida razoável. Essa racionalização é obtida de forma argumentativa, a partir das circunstâncias do caso concreto, e tendo em vista os direitos em conflito.

A tutela jurisdicional deve abarcar todas as prestações sanitárias correspondentes ao núcleo essencial do direito. Na hipótese de submissão jurisdicional de demandas alheias ao núcleo essencial do direito, outros interesses devem compor o juízo de ponderação, inclusive mediante o exame das possibilidades financeiras do ente público.

De todo modo, além da racionalização da atividade argumentativa, os valores para a concretização da justiça, escorada na dignidade da pessoa humana, na noção de essencialidade e na isonomia, devem ser observados.

Considerando-se as reflexões apresentadas, concluiu-se que o exame da efetivação das prestações sanitárias extrapola considerações de ordem financeira e orçamentária, demandando ponderações em torno da filosofia política e jurídica, notadamente as extraídas das doutrinas de Alexy (2002, 2017) e Rawls (2002).





## Referências bibliográficas

- Aguiar, Z. N. (2015). Antecedentes históricos do Sistema Único de Saúde (SUS): Breve história da política de saúde no Brasil. In: Z. N. Aguiar (Org.). *SUS: Sistema Único de Saúde: antecedentes, percurso, perspectivas e desafio* (2ª ed.). São Paulo: Martinari.
- Alexy, R. (2017). *Teoria da argumentação jurídica: A teoria do discurso racional como Teoria da fundamentação jurídica* (4ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Amaral, G. (2010). *Direito, escassez e escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Asensi, F. D. (2013). *Direito à Saúde: Práticas sociais reivindicatórias e sua efetivação*. Curitiba: Juruá.
- Barcellos, A. P. (2008). O direito a prestações de saúde: Complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. *Revista da Defensoria Pública*, 1(1), 133-160.
- Carapinheiro, G. & Page, P. (2002). As determinantes globais do sistema de saúde português. In: P. Hespanha & G. Carapinheiro (Orgs). *Risco social e incerteza: pode o estado social recuar mais?* Porto: Afrontamento.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988). Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 mar. 2020
- Constituição da República Portuguesa (1976). Lisboa, Portugal. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 9 set. 2020.
- Dallari, S. G. (2009). A construção do direito à saúde no Brasil. *Revista de Direito Sanitário*, 9 (3), 9-35, nov. 2008, fev. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13128>. Acesso em: 28 abr. 2020.
- Dias, J. P. & Pedroso, J. (2002). As profissões jurídicas entre a crise e a renovação: O impacto do processo de desjudicialização em Portugal. *Oficina do CES*, 181. Disponível em: <https://ces.uc.pt/pt/publicacoes/outras-publicacoes-e-colecoes/oficina-do-ces/numeros/oficina-181>. Acesso em 22 set. 2020.
- Duarte, L. G. M. (2020). *Possibilidades e limites do controle judicial sobre as políticas públicas de saúde: Um contributo para a dogmática do direito à saúde* (2ª ed). Belo Horizonte: Fórum.
- Dworkin, R. (2002). *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo: Martins Fontes.
- Dworkin, R. (1999) *O Império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- Fernandes, A. J. S. (2018). *Direito à Saúde: tutela coletiva e mediação sanitária*. Belo Horizonte: D'Plácido.
- Lei nº 48* (1990). Diário da República n.º 195/1990, Série I de 1990-08-24.





Lisboa: Assembleia da República. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/34540475/view?q=Lei+de+bases+da+sa%C3%BAde>. Acesso em: 22 set. 2020.

*Lei nº 84* (2019). Diário da República n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03. Lisboa: Assembleia da República. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/124392056/details/maximized?serie=I&day=2019-09-03&-date=2019-09-01>. Acesso em: 10 set. 2020.

*Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990* (1990a). Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm). Acesso em 28 mar. 2020.

*Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990* (1990b). Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm). Acesso em 28 mar. 2020.

Rawls, J. (2000). *Uma teoria da justiça*. (2ª ed; A. Pissetta; L. M. R. Esteves, Trad.). São Paulo: Martins Fontes.

Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução (2019). Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/03/66361404dd5ceaf8c5f7049223bdc709.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Sarlet, I. W. (2003). *A eficácia dos direitos fundamentais* (3ª ed). Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Toledo, C. (2017a). Justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais e conflito de Competências. In: C. Toledo. *O pensamento de Robert Alexy como sistema*. Rio de Janeiro: Gen.

Toledo, C. (2017b). Mínimo existencial: A Construção de um conceito e seu tratamento pela Jurisprudência Constitucional Brasileira e Alemã. *Revista de Propriedade Intelectual – Direito Contemporâneo e Constituição*, 11 (1), 102-119. Disponível em: <http://pidcc.com.br/artigos/012017/062017.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Ventura, M.; Simas, L.; Pepe, V. L.E. & Schramm, F. R. (2010) Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. *Physis, Revista de Saúde Coletiva*, 20, 77-100.







## O regime do maior acompanhado e as pessoas com deficiência intelectual: uma questão de direitos humanos

Manuel Eduardo Bianchi Sampaio

*Juiz de Direito.*

### Resumo

O autor analisa a evolução do modelo de cuidados de saúde mental. O modelo que foi introduzido pela Lei de Saúde Mental, aprovada pela Lei nº36/98 de 24 de julho. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e do Tribunal Constitucional no que respeita ao conceito de grupos vulneráveis e ao estabelecimento de incapacidades gerais baseadas na deficiência intelectual. Finalmente, é apreciado o Regime do Maior Acompanhado, introduzido pela Lei nº49/2018 de 14 de agosto, considerando-se que foi estabelecida uma sintonia entre este regime e o modelo de cuidados de saúde mental, sendo respeitadas as exigências dos direitos humanos relativamente às pessoas com doença mental ou deficiência intelectual.

**Palavras chave:** direitos humanos, modelo de cuidados de saúde mental, grupos vulneráveis, estereótipos, incapacidades gerais baseadas na deficiência intelectual, doutrina da margem de apreciação, doutrina da alternativa menos restritiva, regime do maior acompanhado.

*'A injustiça num lugar qualquer é uma ameaça à justiça em todo o lugar'.*

Martin Luther King





## Introdução

A Lei nº49/2018 de 14 de agosto introduziu o novo Regime do Maior Acompanhado, tendo procedido à substituição dos institutos da interdição e da inabilitação.

A interdição e a inabilitação correspondiam ao regime das incapacidades que foi introduzido com a aprovação do Código Civil, no ano de 1966.

Tendo decorrido cerca de cinquenta anos, ocorreram alterações sociais e legislativas que tornaram este regime insuficiente e desadequado.

Centraremos a nossa análise nas pessoas com deficiência intelectual<sup>1</sup>.

### 1. O modelo tradicional de cuidados de saúde mental

O modelo tradicional de cuidados de saúde mental tinha uma natureza marcadamente assistencial. Este modelo assentava na existência de hospitais psiquiátricos para as pessoas com doença mental e de instituições de acolhimento para as pessoas com deficiência intelectual. O tratamento consistia em medicação destinada ao controlo dos efeitos da doença. A reabilitação era inexistente ou secundária. O entendimento era que as pessoas com doença mental ou deficiência intelectual deviam ser afastadas da comunidade. A consequência era o institucionalismo que consistia na manifestação ou agravamento da doença em resultado do isolamento em hospitais psiquiátricos, muito deles com características carcerárias, ou em instituições de natureza asilar<sup>2</sup>.

Neste modelo, estas pessoas não eram consideradas verdadeiros sujeitos de direitos. Os tratamentos não careciam do consentimento do doente e eram prestados independentemente da sua vontade, com base no chamado paternalismo

---

<sup>1</sup> A expressão deficiência intelectual corresponde à designação que foi adotada em substituição da anterior expressão deficiência mental. A deficiência intelectual distingue-se da doença mental. Na deficiência intelectual existe uma insuficiência mental ou intelectual. O que a caracteriza é uma redução do funcionamento intelectual ou um atraso mental. Este atraso pode ocorrer sem outras perturbações físicas ou mentais, pelo que não está necessariamente relacionado com uma doença mental.

<sup>2</sup> De acordo com a Organização Mundial de Saúde, in Relatório Mundial da Saúde - Saúde Mental: Nova Conceção, Nova Esperança (2001), pág. 98, disponível em [https://www.who.int/whr/2001/en/whr01\\_po.pdf](https://www.who.int/whr/2001/en/whr01_po.pdf), nesta altura 'pelo menos um terço dos indivíduos eram doentes com epilepsia ou atraso mental, para os quais a institucionalização psiquiátrica é desnecessária e não traz benefícios'.





clínico<sup>3</sup>. Estes tratamentos envolviam muitas vezes procedimentos agressivos e com graves efeitos secundários. A decisão de internamento era estritamente médica ou administrativa, sendo tomada segundo critérios terapêuticos ou relacionados com a manutenção da ordem pública. O internamento compulsivo de pessoas com doença mental não tinha enquadramento legal e não estava sujeito ao controlo de entidades externas e independentes.

## 2. A passagem para o modelo atual

Com a progressiva afirmação do princípio do estado de direito e dos direitos individuais dos cidadãos, acentuou-se um debate sobre o modelo de cuidados de saúde mental. Começou a exigir-se a participação dos doentes nas decisões relativas aos tratamentos e à medicação sempre que fosse possível. Passou a ser reclamado um tratamento orientado para a reabilitação e para a inserção na comunidade em substituição do tratamento baseado no internamento. Passaram a ser questionados os internamentos por decisão médica ou administrativa e a considerar-se necessário o controlo de entidades externas e independentes como os tribunais.

Este debate está particularmente bem retratado no filme *Cinquenta e Cinco Passos*, do ano de 2017. Este filme conta a história verídica de Eleanor Riese que era uma pessoa com doença mental. Na altura, existia o entendimento de que a lei - *Lanterman - Petris - Short Act* - permitia a detenção das pessoas com doença mental e o tratamento involuntário em hospitais psiquiátricos durante um período de catorze dias. No ano de 1987, Eleanor Riese, encontrando-se num destes períodos e estando a ser sujeita a tratamentos agressivos e a medicação com graves efeitos secundários, intentou uma ação judicial contra o hospital. Esta ação - *Riese versus Hospital e Centro Médico St. Mary* - terminou com uma decisão do Tribunal Superior da Califórnia que declarou que os doentes tinham o direito de exercer um consentimento informado sobre o uso de medicamentos antipsicóticos, exceto em situação de urgência, e que, se rejeitassem a medicação, era necessária uma decisão judicial que atestasse a sua

---

<sup>3</sup> A este propósito, pode ver-se PEREIRA, André Gonçalo Dias, in *O Consentimento Informado na Experiência Europeia* (2010), pág. 2, para quem 'a doutrina do consentimento informado, desenvolvida ao longo dos últimos cem anos, acompanha uma notável evolução no âmbito da bioética e da ética médica que consiste na superação do paternalismo clínico herdado de Hipócrates pelo primado do princípio da autonomia do paciente'. No mesmo sentido, pode ver-se NUNES, Rui, in *Consentimento Informado e Boa Prática Clínica - Revista Julgar* (2014), pág. 114.







incapacidade para se autodeterminarem, sem a qual não podiam ser tratados involuntariamente.

### **3. O modelo que foi introduzido pela Lei de Saúde Mental, aprovada pela Lei nº36/98 de 24 de julho**

Em Portugal, o modelo tradicional manteve-se até meados dos anos noventa. Este modelo apenas foi abandonado definitivamente com a Lei de Saúde Mental, aprovada pela Lei nº36/98 de 24 de julho<sup>4</sup> e<sup>5</sup>.

A Lei de Saúde Mental regula de forma detalhada o internamento compulsivo de pessoas com doença mental. Compreende-se esta opção porque um dos objetivos consistiu em eliminar os anteriores internamentos sem enquadramento legal. Porém, esta lei tem uma parte programática que estabelece os princípios da política de saúde mental. Estes princípios são inteiramente aplicáveis às pessoas com deficiência intelectual. Assim, deve entender-se que a Lei de Saúde Mental estabelece os princípios da intervenção relativamente às pessoas com doença mental e às pessoas com deficiência intelectual.

O atual modelo de cuidados de saúde mental caracteriza-se pelo respeito pelos direitos das pessoas, pelo consentimento informado sempre que possível e pelo controlo através dos tribunais, tendo sido consagrado um modelo judiciário em que os internamentos compulsivos apenas são admitidos com

---

<sup>4</sup> No ano de 1963, foi aprovada a Lei nº2118 de 2 de abril, que corresponde à primeira Lei de Saúde Mental. Tratava-se de uma lei inovadora que regulava questões como a defesa dos direitos dos doentes e a reabilitação das pessoas com doença mental. Todavia, a verdade é que a situação não se alterou significativamente. Os cuidados de saúde mental continuaram a ser prestados em hospitais psiquiátricos e em algumas instituições psiquiátricas de acolhimento. Os internamentos por decisão médica ou administrativa e sem enquadramento legal mantiveram-se. A este propósito, ALMEIDA, José Miguel Caldas de, in *A Saúde Mental dos Portugueses - Fundação Francisco Manuel dos Santos* (2018), pág. 74, afirma que 'a falta de regulamentação da lei levou a que, durante a sua vigência, a maioria dos procedimentos previstos em relação ao internamento compulsivo e ao regime fechado nunca fossem aplicados, continuando a verificar-se o internamento psiquiátrico de pessoas contra a sua vontade, sem qualquer base legal, até meados dos anos noventa'.

<sup>5</sup> A Lei nº36/98 de 24 de julho foi impulsionada pela Resolução nº46/119 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 1991, sobre os Princípios para a Proteção das Pessoas com Doença Mental e para o Melhoramento dos Cuidados de Saúde Mental.





uma decisão judicial<sup>6</sup>. Por outro lado, foi consagrado um modelo de natureza sócio-comunitária em que a finalidade dos cuidados de saúde mental consiste em facilitar a reabilitação e a inserção social e profissional dos doentes<sup>7</sup> e<sup>8</sup>. A assistência passou a ser prestada prioritariamente ao nível da comunidade, tendo sido criadas estruturas residenciais e centros de dia. Os tratamentos e o internamento passaram para os hospitais gerais, o que levou ao progressivo encerramento dos hospitais psiquiátricos.

Esta forma de intervenção corresponde à *pirâmide de cuidados* elaborada pela Organização Mundial de Saúde em que os serviços de saúde mental na comunidade, em conjunto com os serviços especializados dos hospitais gerais, constituem a base da intervenção<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> A propósito do internamento compulsivo de natureza judiciária pode ver-se DANTAS, António Leões, in *Notas Sobre o Internamento Compulsivo na Lei de Saúde Mental* - Revista do Ministério Público (1998), pág. 61.

<sup>7</sup> Neste sentido pode ver-se ALBERGARIA Pedro Soares de, in *A Lei de Saúde Mental* - Anotada (2003), pág. 12.

<sup>8</sup> A adoção do modelo sócio-comunitário de saúde mental é considerada positiva pelos profissionais de saúde diretamente envolvidos no sistema, de tal forma que tem sido proposto o seu alargamento no sentido de passar a incluir não apenas o internamento compulsivo, mas também a figura do tratamento compulsivo em regime ambulatorio, sem necessidade de um internamento compulsivo prévio. Neste sentido pode ver-se VIEIRA, Fernando e CABRAL, Ana Sofia, in *A Propósito de uma Eventual Revisão da Lei de Saúde Mental* - Revista Jurídica (2018), pág. 185, para quem 'compreende-se, nos tempos em que a lei foi desenhada, a posição cautelosa do legislador, porquanto, segundo a lógica então vigente do direito, se o perigo não é suficientemente grave para obrigar a uma privação física da liberdade do internando, nada poderá justificar a restrição direitos fundamentais do cidadão, compelindo-o a apresentar-se em consultas e a tomar medicamentos para si indesejáveis e geradores de efeitos secundários. Mas, desde aquela data, muito se avançou em termos de dados e de certezas científicas quanto à eficácia e operacionalização do out-patient commitment, assim chamado pela literatura internacional'.

<sup>9</sup> Para maiores desenvolvimentos sobre a pirâmide de cuidados elaborada pela Organização Mundial de Saúde, com a designação técnica de pirâmide de organização de serviços para uma combinação ótima de serviços para a saúde mental, pode ver-se *Integração da Saúde Mental nos Cuidados de Saúde Primários - Uma Perspetiva Global* (2009), pág. 17, disponível em [https://www.who.int/portuguese/publications/ Integracao\\_saude\\_mental\\_cuidados\\_primarios.pdf](https://www.who.int/portuguese/publications/Integracao_saude_mental_cuidados_primarios.pdf).



#### 4. A inadequação do regime anterior

A interdição caracterizava-se por ser um modelo rígido em que o interdito perdia totalmente a sua capacidade de exercício de direitos e passava a ser representado por um tutor. Não era permitida qualquer flexibilidade, adaptando as consequências da interdição às necessidades específicas do interdito e, fundamentalmente, aproveitando-se a sua capacidade restante nos aspetos em que podia autodeterminar-se.

A interdição adequava-se bem ao modelo tradicional de cuidados de saúde mental. Este modelo caracterizava-se pelo afastamento das pessoas com doença mental da comunidade. A reabilitação não era considerada relevante, destinando-se o tratamento fundamentalmente a controlar os efeitos da doença. Neste modelo, era compreensível que as pessoas com doença mental fossem declaradas interditas e perdessem totalmente a sua capacidade de exercício de direitos, passando a ser representadas por um tutor. Compreendia-se também que não estivesse prevista a possibilidade de revisão da situação do interdito, uma vez que, não sendo essa a finalidade do tratamento, não era previsível qualquer melhoria.

Em contrapartida, era notória a inadequação entre o modelo de cuidados de saúde mental que foi introduzido pela Lei nº36/98 de 24 de julho e a interdição. A finalidade dos cuidados de saúde mental passou a ser a reabilitação e a inserção social e profissional das pessoas com doença mental. A assistência passou a ser prestada prioritariamente ao nível da comunidade, levando os doentes uma vida tanto quanto possível normal, como qualquer outra pessoa, e permanecendo na sua residência ou sendo colocados em estruturas residenciais ou em centros de dia. Este modelo não se articulava minimamente com a incapacidade total dos doentes e com a sua representação por um tutor. A inserção das pessoas com doença mental na comunidade tornava necessária a aplicação de medidas limitadas às suas necessidades e a possibilidade de manterem a capacidade de exercício de direitos em todos os aspetos em que, pese embora a existência de uma doença mental, podiam autodeterminar-se, aproveitando-se integralmente a capacidade restante e potenciando-se a sua capacitação. Era também imprescindível a possibilidade de revisão da medida, adequando-a à situação atual do doente sempre que fosse necessário, designadamente porque ocorreram melhorias na capacidade em consequência da sua reabilitação.





## 5. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no que respeita ao conceito de grupos vulneráveis e ao estabelecimento de incapacidades gerais baseadas na deficiência intelectual

A inadequação da interdição era ainda mais evidente no que respeita às pessoas com deficiência intelectual.

As vulnerabilidades estão frequentemente ligadas a estereótipos estigmatizantes. No caso das pessoas com deficiência intelectual, o estereótipo mais comum é que não são capazes de tomar decisões adequadas e de participar na comunidade<sup>10</sup>.

Esta visão deve ser combatida. Tal como acontece com a generalidade das pessoas, também as pessoas com deficiência intelectual têm o direito de decidir por si, de acordo com a sua vontade e os seus desejos. Naturalmente que existem casos de incapacidade profunda, habitualmente designados de *hard cases*, mas não devem ser estes a inspirar o sistema. Um sistema moderno deve centrar-se no desenvolvimento de uma igualdade substantiva em relação às pessoas com deficiência intelectual, promovendo o seu reconhecimento e participação e disponibilizando os meios para a superação ou atenuação das suas limitações<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Para maiores desenvolvimentos pode ver-se LEÃO, Anabela Costa, in *Vulnerabilidade(s), Discriminação e Estereótipos - Os Desafios dos Cidadãos Portadores de Deficiência* (2018), pág. 21.

<sup>11</sup> Tradicionalmente, a igualdade é encarada numa perspetiva formal que consiste em tratar de forma igual o que é igual e de forma diferente o que é diferente. Porém, o aspeto essencial do princípio da igualdade é uma igual dignidade social de todos os cidadãos. Neste sentido pode ver-se CANOTILHO, Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, in *Constituição da República Portuguesa Anotada - Vol. I* (2007), pág. 337, para quem 'a base constitucional de princípio da igualdade é a igual dignidade social de todos os cidadãos (...). O princípio da igualdade é, assim, (...) uma regra de estatuto social dos cidadãos, um princípio de conformação social e de qualificação da posição de cada cidadão na coletividade'. Encarando-se a igualdade nesta perspetiva, deve entender-se que existe uma igualdade substancial que consiste em promover o reconhecimento e a participação de todos os cidadãos na sociedade em posição de igualdade. Esta perspetiva é especialmente relevante para os cidadãos mais desfavorecidos, como acontece com as pessoas com deficiência física ou intelectual. Adotando uma posição idêntica, pode ver-se TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco e FONSECA, Samira Andraos Marquez, in *Participação Política das Pessoas com Deficiência: A Efetivação do Direito do Sufrágio - III Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social - Direitos Humanos e Mediação* (2019), pág. 17, para quem 'quando o estado se opõe à existência de grupos sociais vulnerados pela desigualdade, afastando os obstáculos que oneram ou impedem que os grupos excluídos tenham voz ativa, as chances para o desenvolvimento de capacidades individuais se multiplicam. A sociedade se torna mais justa e democrática'.



Daqui decorre o reconhecimento de uma capacidade restante que deve ser preservada e potenciada, o que se traduz numa rutura com o modelo tradicional. O elemento essencial do regime das incapacidades deixa de ser o reconhecimento de uma incapacidade e a substituição por um tutor, como acontecia anteriormente, e passa a ser a capacitação e o acompanhamento<sup>12</sup>.

Nesta matéria é particularmente relevante a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem no que respeita ao conceito de grupos vulneráveis<sup>13</sup>. Este conceito foi utilizado inicialmente em decisões relativas à população Roma. O tribunal tem vindo a desenvolver o conceito, aplicando-o a outros grupos. Além disso, tem vindo a alargar as consequências que resultam da qualificação de um grupo como vulnerável. Estes desenvolvimentos são considerados uma verdadeira revolução silenciosa<sup>14</sup>. A este propósito, LOURDES PERONI e ALEXANDRA TIMMER afirmam que *'a utilização do conceito de grupos vulneráveis não é mera retórica. O conceito faz uma coisa: permite ao tribunal abordar*

<sup>12</sup> A este propósito, pode ver-se COSTA, Mariana Fontes da, in O Reconhecimento da Proibição do Excesso como Critério Delimitador das Medidas de Acompanhamento das Pessoas com Deficiência - Autonomia e Capacitação - Os Desafios dos Cidadãos Portadores de Deficiência (2018), pág. 106, 'reconhecer a igualdade das pessoas com deficiência em matéria de capacidade jurídica em sentido amplo implica (...) uma mudança radical de um paradigma assente na proteção para um paradigma assente no respeito pela autonomia; abandona-se, assim, um modelo de best interest em prol de um modelo de best wishes, no qual a vontade e preferências da pessoa com deficiência assumem um papel central'.

<sup>13</sup> Alguns autores propõem uma subcategoria que designam de hipervulnerabilidade ou vulnerabilidade agravada. Nesta categoria incluem-se as pessoas que integram um grupo vulnerável, mas que em determinadas circunstâncias tem a sua fragilidade agravada. É o que acontece com os consumidores idosos ou com deficiência intelectual. Estas pessoas integram um grupo vulnerável, mas quando se encontram na posição de consumidores a sua vulnerabilidade é agravada pela conjugação da fragilidade que leva a que sejam consideradas um grupo vulnerável com a inferioridade contratual que é reconhecida aos consumidores. Assim, os consumidores idosos ou com deficiência intelectual são considerados hipervulneráveis, justificando-se uma proteção acrescida. A este propósito, pode ver-se LEONI, Aline Maria Lima, in A Vulnerabilidade do Consumidor Idoso à Luz dos Ordenamentos Jurídicos Brasileiro e Português - Universidade de Coimbra (2015), pág. 46, e DENSA, Roberta, in A Proteção dos Consumidores Hipervulneráveis: Os Portadores de Deficiência, os Idosos, as Crianças e os Adolescentes - Revista de Direito do Consumidor - São Paulo - Revista dos Tribunais (2010), pág. 19.

<sup>14</sup> A este propósito, pode ver-se TIMMER, Alexandra, in A Quiet Revolution: Vulnerability in the European Court of Human Rights - Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics (2013), pág. 147.



*diferentes aspetos da desigualdade de uma forma mais substantiva*<sup>15</sup>. Estas autoras salientam que o tribunal terá que apreciar questões como a estigmatização e os estereótipos para que o conceito desempenhe integralmente a sua função<sup>16</sup>.

Um dos grupos que o tribunal considera que é especialmente vulnerável - *particularly vulnerable group in society* - são as pessoas com deficiência intelectual. Este entendimento foi desenvolvido na decisão proferida no processo *Alajos Kiss versus Hungria*<sup>17</sup>. Estava em causa a exclusão automática do direito de voto das pessoas com deficiência intelectual sujeitas a guarda parcial. O tribunal considerou que a exclusão indiscriminada do direito de voto sem avaliação judicial individualizada e baseada apenas na incapacidade não era legítima. O argumento fundamental foi que, mais do que as limitações individuais, o principal fator de exclusão das pessoas com deficiência mental eram as atitudes sociais negativas, os preconceitos e os estereótipos. O significado desta decisão foi a assunção formal de que recusar indiscriminadamente a capacidade das pessoas com deficiência intelectual para se autodeterminarem consiste num estereótipo estigmatizante que deve ser recusado.

A jurisprudência do tribunal relativamente ao conceito de grupos vulneráveis deve ser conjugada com a doutrina da margem de apreciação. O tribunal considera que existe uma margem de apreciação dos Estados no que respeita aos direitos humanos. Esta ideia começou por ser afirmada na decisão proferida no processo *Handyside versus Reino Unido*. Nesta decisão afirmou-se que *'o tribunal ressalta que o mecanismo de proteção estabelecido pela Convenção é subsidiário aos sistemas nacionais de salvaguarda dos direitos humanos (...). Em razão de seu contacto direto e contínuo com as forças vitais de seus países, as autoridades do Estado estão, em princípio, numa posição melhor do que o juiz*

<sup>15</sup> In *Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law* (2013), pág. 1057.

<sup>16</sup> A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada em 13 de dezembro de 2006, impõe aos Estados membros a obrigação de combater os estereótipos relativos às pessoas com deficiência. Esta convenção refere expressamente a obrigação de os Estados membros combaterem estereótipos, preconceitos e práticas prejudiciais em relação às pessoas com deficiência. Para maiores desenvolvimentos sobre a abordagem da Organização das Nações Unidas à questão dos estigmas e estereótipos pode ver-se CUSACK, Simone, in *Building Momentum Towards Change - How the UN's Response to Stereotyping is Evolving* (2016), pág. 11, disponível em [https://intersentia.com/en/pdf/viewer/download/id/9781780683683\\_0/](https://intersentia.com/en/pdf/viewer/download/id/9781780683683_0/).

<sup>17</sup> Decisão proferida no Processo nº5493/72, de 7 de dezembro de 1976, disponível em <https://hudoc.echr.coe.int>.





*internacional para se pronunciarem sobre o conteúdo exato desses requisitos*<sup>18</sup>. Porém, quando está em causa um grupo vulnerável esta margem de apreciação é menor, exigindo-se uma justificação acrescida para um tratamento diferenciado. Na decisão proferida no processo Kiyutin versus Rússia o tribunal afirmou que *'se uma restrição de direitos fundamentais é aplicável a um grupo particularmente vulnerável da sociedade (...), a margem de apreciação do Estado é substancialmente mais estreita e deve ter razões muito pesadas para as restrições em questão'*<sup>19</sup>.

Temos, assim, que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considera que o estabelecimento de incapacidades gerais das pessoas com deficiência intelectual consiste num estereótipo estigmatizante e, por outro lado, que a margem de apreciação nesta matéria é menor, exigindo-se uma justificação acrescida das soluções adotadas pelos Estados<sup>20</sup>.

## 6. A jurisprudência do Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional adotou uma posição idêntica a propósito do art. 131º nº 1 do Código de Processo Penal que estabelecia uma incapacidade para ser testemunha das pessoas declaradas interditas por anomalia psíquica<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Decisão proferida no Processo nº38832/06, de 20 de maio de 2010, disponível em <file:///C:/Users/MJ02044/Downloads/001-57499.pdf>.

<sup>19</sup> Decisão proferida no Processo nº2700/10, de 10 de março de 2011, disponível em <https://hudoc.echr.coe.int>.

<sup>20</sup> A exigência de uma justificação acrescida está relacionada com o ónus da prova nos casos de discriminação. O tribunal tem entendido que, quando está em causa a violação do princípio da não discriminação, compete ao Estado provar que existe uma justificação legítima para o tratamento diferenciado. A este propósito, LOPES, Dulce, in *A Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem vista à Luz do Princípio da Não Discriminação* - Revista Jugar (2011), pág. 58, afirma que 'compete (...) ao demandado provar que aquelas diferenças são justificadas por um fim legítimo e necessárias para o atingir'. No que respeita à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, chegando à mesma conclusão, pode ver-se CANOTILHO, Mariana, in *Brevíssimos Apontamentos sobre a Não Discriminação no Direito da União Europeia* - Revista Julgar (2011), pág.111, para quem as normas relativas ao ónus da prova devem ser interpretadas no sentido de que compete à parte demandada demonstrar que o tratamento diferenciado assenta em 'fatores objetivamente justificados e estranhos a qualquer discriminação'.

<sup>21</sup> Nesta matéria destacam-se os Acórdãos nº359/2011 de 12 de julho, 396/2017 de 12 de julho, 486/2018 de 4 de outubro e 669/2019 de 13 de novembro, disponíveis em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).





Esta questão começou por ser apreciada relativamente às vítimas de crimes que eram consideradas incapazes para prestar declarações por terem sido declaradas interditas por anomalia psíquica<sup>22</sup>. Apenas mais tarde foi apreciada a incapacidade para depor como testemunha<sup>23</sup>.

O tribunal considerou que era inconstitucional uma incapacidade geral para depor das pessoas declaradas interditas por anomalia psíquica. O argumento fundamental foi que *'cria-se (...) um estereótipo associado ao interdito por anomalia psíquica, fazendo decorrer da sua situação uma espécie de presunção inilidível de incapacidade para relatar os factos'*<sup>24</sup>.

Desta argumentação resulta que o Tribunal Constitucional tem uma posição idêntica ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considerando que o estabelecimento de incapacidades gerais das pessoas com deficiência intelectual consiste num estereótipo estigmatizante.

## **7. O Regime do Maior Acompanhado, introduzido pela Lei nº 49/2018 de 14 de agosto**

Foi precisamente esta situação que o regime do maior acompanhado veio corrigir. Pretendia-se *'um sistema de maior flexibilidade, que promovesse, na medida do possível, a vontade das pessoas com deficiência e a sua autodetermina-*

<sup>22</sup> Apreciando a questão da capacidade do arguido que sofre de anomalia psíquica para estar em julgamento, exercendo os seus direitos de defesa, pode ver-se ALBERGARIA, Pedro Soares de, in *Anomalia Psíquica e Capacidade do Arguido para Estar em Juízo* - Revista Julgar (2007), pág. 173. O autor defende que o arguido não tem capacidade para estar em julgamento se, em consequência de anomalia psíquica de que sofra na data do facto ou venha a surgir posteriormente, não estiver em condições de exercer pessoalmente a sua defesa. O seu entendimento é que 'da mesma forma que, como refração do direito constitucional à autodefesa, a quem é arguido é reconhecida, como princípio, a capacidade de praticar todos os atos processuais próprios dessa condição, sem que quem quer que seja o representante em coisa tão decisiva para o seu destino, também onde lhe falem as condições de saúde mental cuja verificação é pressuposto necessário da organização da própria defesa (...) terá de concluir-se que ele não pode ser submetido a julgamento'. Nesta situação, o processo deve ser suspenso, não podendo prosseguir designadamente com a nomeação de uma pessoa que represente o arguido.

<sup>23</sup> Analisando a questão da incapacidade para depor como testemunha no processo civil pode ver-se COSTA, Jorge Artur, in *Capacidade para Depor como Testemunha: As alterações ao art. 495º nº1 do Código de Processo Civil pela Lei nº49/2018 de 14 de agosto (Regime Jurídico do Maior Acompanhado)* - Revista da Ordem dos Advogados (2018), pág. 707.

<sup>24</sup> In Acórdão nº 359/2011 de 12 de julho.







*ção; que respeitasse, sempre, a sua dignidade e que facilitasse a revisão periódica das medidas*<sup>25</sup>.

Podemos afirmar que existe sintonia entre o modelo de cuidados de saúde mental que foi introduzido pela Lei nº36/98 de 24 de julho e o regime do maior acompanhado. O pressuposto do regime do maior acompanhado passou a ser a capacidade do acompanhado, em detrimento da anterior incapacidade de exercício de direitos do interdito, o que permite o aproveitamento da capacidade restante. A aplicação de uma medida passou a basear-se na doutrina da alternativa menos restritiva<sup>26</sup>. A medida deixou de ser a incapacidade total, como acontecia com a interdição, e passou a ser adequada à situação do acompanhado e limitada ao estritamente necessário, o que possibilita a reabilitação e a inserção social e profissional. Foi estabelecida a revisão da medida sempre que seja necessário, tornando-se possível a sua adaptação à situação atual do acompanhado, o que se adequa às frequentes alterações que podem ocorrer relativamente às pessoas com doença mental ou deficiência intelectual.

## Conclusão

O regime do maior acompanhado é um instrumento que pode ser utilizado no âmbito dos cuidados de saúde mental. O aspeto essencial do novo regime é que *'o acompanhamento é apresentado como um benefício e nunca como*

---

25 MONTEIRO, António Pinto, in Das Incapacidades ao Maior Acompanhado - Breve Apresentação da Lei nº49/2018 - Pensar - Revista de Ciências Jurídicas (2019), pág. 5.

26 A doutrina da alternativa menos restritiva teve origem no Supremo Tribunal dos Estados Unidos em casos como *Shelton versus Tucker* e *Lessard versus Schmidt*, respetivamente dos anos de 1960 e 1972. O tribunal afirmou que *'the state must achieve its ends with the least possible infringement on personal liberties'*. Esta doutrina foi depois acolhida na política de saúde, tendo sido adotada pela Commission on Mental Health no ano de 1978 e no Mental Health Services Act de 1980. Na Europa esta doutrina foi adotada inicialmente na Recomendação nºR (99) 4, de 23 de fevereiro de 1999, do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre os princípios relativos à proteção jurídica dos maiores incapazes. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem acolheu esta doutrina em muitas das suas decisões. Nesta matéria podemos destacar a decisão proferida no processo *Mouvement Raélien Suisse versus Switzerland*, de 13 de julho de 2012, em que o tribunal afirmou que *'the authorities are required, when they decide to restrict fundamental rights, to choose the means that cause the least possible prejudice to the rights in question'*. Para maiores desenvolvimentos pode ver-se BREMS, Eva and LAVRYSEN, Laurens in *Don't Use a Sledgehammer to Crack a Nut: Less Restrictive Means in the Case Law of the European Court of Human Rights* - Human Rights Law Review (2015), disponível em <https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/15/1/139/729446>.



*uma sujeição*<sup>27</sup>. Cabe-nos a nós - aplicadores da lei, técnicos sociais e cidadãos  
- divulgar esta ideia em defesa daqueles que mais necessitam.

---

<sup>27</sup> CORDEIRO, António Menezes, in Da Situação Jurídica do Maior Acompanhado - Estudo de Política Legislativa Relativo a um Novo Regime das Denominadas Incapacidades dos Maiores - Revista de Direito Civil (2018), pág. 473.





## Serviço Social na Defesa dos Direitos Humanos em Saúde Mental

Paula Domingos

*Programa Nacional para a Saúde Mental da Direção-Geral da Saúde*

### Resumo

Falar de Direitos Humanos em Saúde Mental, implica, na perspectiva do Serviço Social, o reconhecimento tácito do conceito de Direitos Humanos defendido pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e, que engloba os direitos civis, os políticos, os sociais, os económicos e os culturais como um todo, em alinhamento com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Neste âmbito, importa perceber como se situa a participação do Serviço Social da Saúde Mental na defesa e na promoção desses direitos, atendendo aos seguintes níveis de intervenção: 1) nível micro (indivíduo, família), 2) nível meso (comunidade); e 3) nível macro (política, legislação).

No nível micro, a participação do Serviço Social é significativa porque ao estar alicerçada na *relação de ajuda e cuidado* entre o profissional, assistente social e o utente, assenta fundamentalmente, no garante dos Direitos Humanos elementares à sobrevivência da população. E, este garante é percecionado pelos outros profissionais que compõem a equipa multiprofissional bem como, pelos dirigentes das instituições como uma atribuição própria da profissão.

No nível meso, a participação do Serviço Social é moderada porque a sua atuação junto da comunidade está dependente do reconhecimento institucional da articulação intra e intersectorial como uma atribuição própria da profissão.

Por último, no nível macro, a participação do Serviço Social é baixa devido à fraca mobilização dos (das) assistentes sociais para participarem proactivamente





em reuniões públicas (audiências, por exemplo) de proteção dos direitos e/ou interesses da população-alvo da sua intervenção.

Concluindo: a intervenção micro e meso não são suficientes para garantir a defesa e a promoção dos Direitos Humanos das pessoas com problemas de saúde mental, na sua plenitude; importa a inclusão da intervenção macro para que os direitos possam abranger o maior número possível de pessoas.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos, Serviço Social

Falar de Direitos Humanos em Saúde Mental, implica, na perspectiva do Serviço Social, o reconhecimento tácito do conceito de Direitos Humanos defendido pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Quer isto dizer que, por Direitos Humanos se entende os direitos civis, os políticos, os sociais, os económicos e os culturais como um todo, em alinhamento com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Na sequência da Lei de Saúde Mental em vigor (Lei nº 36/98), a Lei de Bases da Saúde (Lei nº 95/2019) de setembro (lei de valor superior/lei fundamental) veio reforçar o direito social à Saúde Mental. Porém, os progressos alcançados ao nível legislativo na concretização da Saúde Mental enquanto direito social, não encontram ainda correspondência equiparável ao nível político. Significa isto, que as medidas de política de saúde mental vigentes não retratam na íntegra as múltiplas dimensões implícitas no Direito à Saúde Mental. E mesmo a legislação da área carece de atualização tendo em conta a Convenção das Nações Unidas.

Pelo exposto, ou seja, pelo facto do Direito à Saúde Mental ainda não se encontrar plenamente consolidado, tanto ao nível político como legislativo, importa perceber como se situa a participação do Serviço Social da Saúde Mental na defesa e na promoção deste direito inserido no conjunto dos Direitos Humanos. E, entenda-se a participação como exercício de um direito, como refere Isabel Vieira (2017: 136). Neste seguimento, importa então, conhecer o grau/extensão da participação do Serviço Social, em função dos seguintes níveis de intervenção: 1) nível micro (indivíduo, família), 2) nível meso (comunidade); e 3) nível macro (política, legislação).

Ora, partindo do entendimento dos Direitos Humanos como um todo, a participação dos (das) assistentes sociais nesta área, não tem sido desenvolvida de forma homogénea. Tem oscilado entre o significativo, o moderado e o baixo, do que nos é dado a observar da prática profissional, independente do contexto institucional da intervenção social (público, privado ou social).





No nível micro, a participação do Serviço Social é efetuada em termos institucionais e é significativa. Em representação dos utentes, os Direitos Humanos elementares à sobrevivência da população são efetivamente acautelados. Desta forma, não se têm percecionado dificuldades na sua defesa, nem na sua promoção, por parte dos (das) assistentes sociais. No contexto da prestação de cuidados de saúde mental, o nível em causa assenta na *relação de ajuda e cuidado* entre o (a) assistente social e o utente, em que a intervenção social, neste âmbito está fortemente ligada ao acionar do direito à proteção social no contexto de doença, tendo em vista a satisfação de necessidades básicas da população, entre outros. Este nível é reconhecido pelos outros profissionais que fazem parte da equipa multidisciplinar e, até mesmo pelas entidades empregadoras, de que é uma atribuição inerente ao Serviço Social.

Também no nível meso, os (as) assistentes sociais não se deparam com grandes dificuldades na defesa e na promoção dos Direitos Humanos, embora o grau de participação seja inferior ao registado no nível micro, situando-se na categoria de moderado. Trata-se, igualmente, de uma participação institucional, mas que se refere à relação do profissional, assistente social com a comunidade. Esta, por sua vez, encontra-se sustentada na negociação, na mediação, na articulação intra e intersectorial para a obtenção de bens e serviços para a população. Contudo, esta prática social tem sido questionada ultimamente, como sendo atribuição própria do Serviço Social em matéria de Direitos Humanos, por parte de outros profissionais que operam na comunidade e, até mesmo, por parte de algumas direções de instituições, quando se torna necessário formalizar articulações e/ou parcerias institucionais. Quer isto dizer, quando é necessário a nomeação oficial de um representante institucional num grupo de trabalho, numa comissão, numa Rede Social, por exemplo.

Porém, é a nível macro, ou seja, ao nível da ação política que o Serviço Social tem tido uma baixa participação. Aqui, já não se trata de uma participação institucional, mas, sim, de uma participação enquanto grupo profissional. E, o que se verifica nesta situação é uma fraca mobilização dos (das) assistentes sociais para participarem proactivamente em reuniões públicas (audiências, por exemplo) de proteção dos direitos e/ou interesses da população-alvo da sua intervenção. Assim, este grau de participação é esclarecedor da importância que é atribuída pelo Serviço Social a este nível de intervenção. Importa relembrar que, a defesa efetiva dos Direitos Humanos das pessoas com problemas de saúde mental, começa com a sua inscrição na legislação e na política, entre outras questões.



## Referências bibliográficas

ACSS (2015). *Relatório Grupo de Trabalho para a Avaliação da Situação da Prestação de Cuidados de Saúde Mental e das Necessidades na Área de Saúde Mental*. Lisboa: Ed. Ministério da Saúde.

Caldas de Almeida, J. M. & Xavier, M. (2009). *Estudo Epidemiológico Nacional de Saúde Mental: 1º relatório*. Lisboa: Ed. Universidade Nova de Lisboa. Obtido de [http://www.fcm.unl.pt/main/alldoc/galeria\\_imagens/Relatorio\\_Estudo\\_Saude-Mental\\_2.pdf](http://www.fcm.unl.pt/main/alldoc/galeria_imagens/Relatorio_Estudo_Saude-Mental_2.pdf)

Caldas de Almeida J.M.; Leuschner, A; Duarte, H.; Heitor, M.J.; Xavier, M.; Paixão, I. & Sennfelt, J. (2007). *Proposta de plano de ação para a reestruturação e desenvolvimento dos serviços de saúde mental em Portugal*. Lisboa: Ed. Ministério da Saúde.

Coordenação Nacional para a Saúde Mental (2008). *Plano Nacional de Saúde Mental 2007-2016 (2008). Resumo Executivo*. Lisboa: Coordenação Nacional para a Saúde Mental, Ministério da Saúde. Obtido de <https://www.adeb.pt/files/upload/paginas/Plano%20Nacional%20de%20Saude%20Mental.pdf>DGS (2012). Recalendarização do Plano Nacional de Saúde Mental 2007-2016.DOI: 10.33167/2184-0644.CPP2017.VIIIN1/pp.81-104

Entidade Reguladora da Saúde (2015). *Acesso e Qualidade nos Cuidados de Saúde Mental*. Obtido de [https://www.ers.pt/uploads/writer\\_file/document/1500/Estudo\\_Saude\\_Mental\\_\\_versao\\_publicar\\_\\_v.2.pdf](https://www.ers.pt/uploads/writer_file/document/1500/Estudo_Saude_Mental__versao_publicar__v.2.pdf)

Fazenda, I. (2017). Saúde mental em Portugal, constrangimentos e desafios para o Serviço Social. *Ciências e Políticas Públicas*, 3(1): 81-104.

Fazenda, I. & Domingos, P. (2016). *Serviço social na saúde mental, uma visão multidimensional*. Programa Nacional para a Saúde Mental e Associação dos Profissionais de Serviço Social (org.). Lisboa: Edição Direção-Geral da Saúde.

OMS (2005). Livro de recursos da oms sobre saúde mental, direitos humanos e legislação. Cuidar, sim - Excluir, não. Genebra: OMS. Obtido de [https://www.who.int/mental\\_health/policy/Livroderecursosrevisao\\_FINAL.pdf](https://www.who.int/mental_health/policy/Livroderecursosrevisao_FINAL.pdf)

ONU (1999). Direitos Humanos e Serviço Social, Manual para Escolas e Profissionais de Serviço Social. *Série Formação Profissional – N.º 1*. Lisboa: Departamento Editorial do ISSScoop. Obtido de [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/formacao\\_profissional\\_1\\_hrso-cialwork.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/formacao_profissional_1_hrso-cialwork.pdf)





Relatório da Avaliação do Plano Nacional de Saúde Mental 2007-2016 e propostas prioritárias para a extensão a 2020, julho de 2017, COMISSÃO TÉCNICA DE ACOMPANHAMENTO DA REFORMA DA SAÚDE MENTAL

Vasconcelos, E. M; Rosa, L. Pereira, I. & Bisneto, J. (2000). *Saúde Mental e Serviço Social: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade*. S. Paulo: Cortez Editora.

Vieira, I. F. (2017). *A Participação: Um paradigma para a intervenção social*. Lisboa: Universidade Católica Editora.







# TEMA II

## Pobreza e Exclusão Social





## Os Migrantes NPT e o Desenvolvimento de Territórios de Baixa Densidade<sup>1</sup>

Elisete Diogo<sup>2</sup>

*Instituto Politécnico de Portalegre*

Tatiane Valduga<sup>3</sup>

*Instituto Politécnico de Portalegre*

### Resumo

As políticas públicas e a intervenção social são desafiadas a se reinventarem perante as condicionantes da natureza dos territórios de baixa densidade. E num outro campo de ação, perante a significativa complexidade de uma eficiente gestão do crescente fluxo de migrantes que Portugal acolhe, nomeadamente nacionais de países terceiros (NPT). Na convergência destes domínios, emerge uma questão que importa explorar: poderão os migrantes NPT

---

<sup>1</sup> Integra o projeto *Ir Além – A Inclusão Social de NPT e o Desenvolvimento de Territórios de Baixa Densidade*, cofinanciado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI).

<sup>2</sup> Assistente social. Professora adjunta pelo Instituto Politécnico de Portalegre. Investigadora pela Universidade Católica Portuguesa, Católica Research Centre for Psychological – Family and Social Wellbeing e pelo CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade NOVA de Lisboa. elisetediogo@ipportalegre.pt.

<sup>3</sup> Professora adjunta pelo Instituto Politécnico de Portalegre. Assistente social. Investigadora pelo Centro de Investigação Universitário do Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL). tlvaa@ipportalegre.pt.





constituir-se como recurso no desenvolvimento de territórios de baixa densidade? As políticas de inclusão social inscritas no contexto português poderão ser determinantes para o enraizamento dos migrantes nestas geografias.

O presente estudo assume um caráter exploratório, integrado num projeto de maior amplitude e em progresso. Conduzido pela questão de investigação, *que relação se verifica entre os migrantes NPT e o desenvolvimento de territórios de baixa densidade?* suporta-se na literatura temática, seguindo uma lógica de análise documental.

Os resultados parecem mostrar uma tendência positiva, ainda que de fraco relevo, na evolução das políticas de integração portuguesas, nas diversas dimensões da igualdade de direitos, oportunidades e segurança para os imigrantes. Paralelamente, verifica-se uma dinâmica positiva entre a migração e o desenvolvimento local, compreendendo-se que os imigrantes NPT não concorrem com a força de trabalho local, pelo contrário, colmatam carências, funcionando como complemento em atividades diversas, nomeadamente em épocas sazonais.

A nota conclusiva sublinha que o presente estudo contribui não só para a compreensão do impacto da presença de NPT no desenvolvimento de territórios de baixa densidade, mas também para o desenho de políticas sociais e económicas e para a condução de apoios estatais para estes territórios. Paralelamente, intenta constituir-se enquanto recurso para o desenvolvimento de materiais pedagógicos de ações de sensibilização e de formação dirigidas a profissionais interventores ativos no acolhimento e integração de migrantes.

**Palavras-chave:** Migrantes; Nacionais de Países Terceiros (NPT); Desenvolvimento Local; Territórios de Baixa Densidade; Inclusão Social.

## Introdução

Os territórios de baixa densidade (TBD) caracterizam-se por duas tendências demográficas, o envelhecimento da população, e a incapacidade de renovação natural da base demográfica. No âmbito nacional, compreende-se que “a população portuguesa teria diminuído mais e seria mais envelhecida se não fosse o contributo dos imigrantes. Em 2019, o saldo natural é negativo, isto é, morrem mais portugueses do que nascem, enquanto o saldo migratório é positivo, o que ajuda a contrariar a tendência de envelhecimento.” (Oliveira, 2020, p. 5; Góis e Marques, 2018). Nesse sentido torna-se necessário compreender o impacto que os migrantes, nomeadamente os nacionais de





países terceiros (NPT) têm na comunidade acolhedora e, particularmente, no desenvolvimento de TBD.

Sublinham-se as dificuldades em apurar rigorosamente o fenómeno da integração de imigrantes a partir da informação estatística disponível (Góis e Marques, 2018; Oliveira, 2020), associada à escassez de estudos académicos relativamente ao impacto dos NPT, particularmente nos TBD. Neste âmbito, este estudo procura colmatar a ausência de investigação.

O presente artigo, de carácter exploratório, pretende contribuir para aprofundar o conhecimento científico e desenhar implicações para a política e a intervenção social, condutoras de respostas aos fluxos migratórios no respeito pelos direitos fundamentais.

O estudo integra um projeto de dimensão significativa, designado “Ir Além – A inclusão social de NPT e o desenvolvimento de territórios de baixa densidade”, cofinanciado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). Apresenta como objetivo central analisar a relação entre as práticas de inclusão social de NPT e o desenvolvimento de TBD, contribuindo para o desenvolvimento das políticas públicas de asilo, proteção e migração. A delimitação dos TBD no projeto centra-se em três sub-regiões alentejanas: Alto Alentejo, Alentejo Central e Baixo Alentejo.

## **1. Migração em Portugal, que tendência inclusiva de cidadãos NPT?**

Observamos nos últimos anos um aumento significativo do número de residentes estrangeiros em Portugal (RIFA, 2020). O Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA, 2020) indica um crescimento homólogo de 22,9% em 2019, totalizando 590.348 titulares de autorização de residência, o valor mais elevado registado pelo SEF, desde a sua criação em 1976.

O número de cidadãos Nacionais de Países Terceiros (NPT), portanto, com origem fora da União Europeia, tem aumentado significativamente. O Brasil destaca-se como país de origem. Segue-se Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau, entre os países africanos, e a China entre os países asiáticos (RIFA, 2020).

Relativamente à distribuição geográfica da comunidade estrangeira, incluindo NPT, a incidência verifica-se no litoral continental. A região do Alentejo, nomeadamente as sub-regiões que delimitam o projeto “Ir Além”, segue a tendência nacional de crescimento (RIFA, 2020; Pordata, 2019), análise que retomaremos neste artigo.

Perante uma realidade crescente de imigração, intensifica-se o debate relativamente à agenda política de integração de imigrantes, considerando que os





migrantes em Portugal se encontram mais vulneráveis à exclusão, discriminação e pobreza do que os portugueses (Cáritas Portuguesa, 2019).

A Organização Internacional para Migrações (OIM) define integração como o processo pelo qual os imigrantes são aceites na sociedade. Os requisitos para o acolhimento de imigrantes, do ponto de vista da sociedade, divergem entre países, e a responsabilidade pela integração cabe aos diversos atores: os próprios imigrantes, o governo anfitrião, as instituições e as comunidades (OIM, 2004). Não obstante, posicionamo-nos favoráveis à inclusão social em detrimento da simples integração, pelo seu carácter redutor e segregador. Numa discussão que não tem lugar neste artigo, defendemos que a inclusão social desafia as políticas de integração de migrantes, com vista à garantia dos direitos e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016/C 202/02, de 7 de junho de 2016). Segundo Costa (2017) a inclusão liga-se ao exercício de cidadania e às condições de igualdade e oportunidades criadas pelas sociedades para contrariar as desigualdades e a exclusão.

Integrar-se na sociedade, como cidadão, implica cinco níveis (Capucha, 2005): i) acesso a níveis de rendimento e garantia do consumo mínimo de bens e serviços; ii) participação no mercado de trabalho, com os direitos adequados da lei laboral, que fomente sentimentos de utilidade e satisfação social, além de um status social; iii) acesso à educação e aprendizagem ao longo da vida, permitindo a adaptação às mudanças que ocorrem nos contextos institucionais; iv) acesso aos serviços sociais, para garantir qualidade de vida e permitir que os membros da família participem da vida pública, entrem no mercado de trabalho e partilhem responsabilidades domésticas; v) usufruto de habitação dotada de conforto mínimo, num ambiente circundante com infraestruturas e imagem positiva, que fomente relações sociais e enriquecimento do capital social. Para os imigrantes, a abordagem de integração de um país molda a maneira como os imigrantes pensam e se sentem sobre seu novo país. As políticas de integração constituem um dos fatores mais fortes na modelação das atitudes; no sentido de pertença; na participação política; e na saúde dos imigrantes, no seu novo país (Solano e Huddleston, 2020).

Importa compreender que integração Portugal promove junto dos seus imigrantes, observando a política em diversos eixos, a proteção social, a saúde, a nacionalidade portuguesa, o emprego e a educação.

Perante a Lei de Bases da Segurança Social<sup>4</sup>, os cidadãos NPT são, de certa

---

<sup>4</sup> Lei n.º 83-A/ 2013, de 30 de dezembro, procede à primeira alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.





forma, equiparados aos cidadãos nacionais, gozando do direito às diversas prestações, em regime contributivo e não contributivo. Considera-se que a lei tem em atenção as questões migratórias, porém, dirigidas unicamente aos imigrantes regularizados.

A Lei de Bases da Saúde<sup>5</sup>, identifica os beneficiários do Sistema Nacional de Saúde, nomeadamente os cidadãos portugueses; e os cidadãos, com residência permanente ou com estada ou residência temporárias, nacionais de Estados-Membros da União Europeia ou equiparados, nacionais de países terceiros ou apátridas, requerentes de proteção internacional, e migrantes com ou sem a respetiva situação legalizada, nos termos do regime jurídico aplicável. A prestação dos cuidados de saúde é assumida sem limite de tempo, e pode aplicar-se o subsídio de doença.

Uma garantia de cidadania e de inclusão social relaciona-se com o reconhecimento da nacionalidade. A Lei de Nacionalidade<sup>6</sup> em Portugal alterada em 2020, promulga a garantia de passagem a ser português à nascença, dos filhos de imigrantes que residam em Portugal, no mínimo há um ano.

Outra dimensão condutora da inclusão social relaciona-se com a empregabilidade, a Cáritas Portuguesa (2019) sublinha os riscos sociais enfrentados por imigrantes, não pela ausência de emprego, mas pelas condições laborais. Continuam “na linha da frente para os piores empregos”, recebendo os piores salários, numa situação de extrema precariedade.

Por outro lado, o exercício da atividade profissional beneficia os estrangeiros do ponto de vista da lei<sup>7</sup>, prevendo-se a legalidade perante um contrato (prestação de serviços ou atividade profissional independente) e tenha a sua situação regularizada perante a Segurança Social, por um mínimo de 12 meses. Paralelamente, prevê-se a certificação de empresas na extensão do acolhimento de NPT que pretendam desenvolver uma atividade altamente qualificada, sublinhando-se a importância para a internacionalização do tecido empresarial português.

No âmbito da educação a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 março, que aprova o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020) identifica medidas relativamente aos estudantes imigrantes,

---

<sup>5</sup> Lei n.º 95/ 2019, de 04 de setembro de 2019.

<sup>6</sup> Lei Orgânica n.º 2/ 2020, de 10 de novembro.

<sup>7</sup> Lei n.º 28/ 2019, de 29 de março e Portaria n.º 99/ 2019, de 4 de abril.







como a consolidação dos programas de aprendizagem do português como língua não materna; a promoção da educação intercultural nas escolas; e medidas promotoras do sucesso educativo e da redução do abandono escolar. Em 2016, é lançada a Rede de Escolas para a Educação Intercultural (REEI) - rede de estabelecimentos de educação e ensino envolvida na transformação da escola, na sua organização e na sua abordagem pedagógica, visando a interculturalidade - numa parceria entre o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), a Direção-Geral de Educação e a Fundação Aga Khan Portugal.

Paralelamente, a criação de Planos para a Integração para Migrantes, enquanto estratégia fundamental para uma mais adequada gestão dos fluxos migratórios, e contributo para desenvolvimento local, conduz Portugal ao reconhecimento internacional, como um dos melhores países de acolhimento. Destacando que a integração se faz a nível local, a Agenda Comum para a Integração de Nacionais de Países Terceiros recomenda que os Estados-membros a) promovam mais políticas de integração ao nível local, b) melhorem a cooperação entre diferentes níveis de governança (nacional, regional e local); c) promovam a monitorização dos serviços e políticas desenvolvidas nesses diferentes níveis; d) sinalizem práticas inspiradoras, condutoras da elaboração de Planos Municipais para a Integração de Migrantes, promovidos pelas autarquias, porém, com o envolvimento da sociedade civil.

A integração de migrantes avalia-se internacionalmente pelo *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX).

**Tabela 1 – Avaliação de Portugal pelo MIPEX (n.º de índice 0-100)**

Indicadores	2007	2011	2015	2019
Mercado de trabalho	90	94	91	94
União Familiar	84	91	88	87
Educação	-	63	62	69
Saúde	-	-	43	65
Participação política	79	70	74	80
Residência permanente	67	69	68	71
Acesso à nacionalidade	69	82	86	86
Antidiscriminação	87	84	88	100
Classificação geral	79	79	75	81

**Fonte:** Solano e Huddleston (2020)





Segundo o MIPEX (Solano e Huddleston, 2020) as políticas de integração portuguesas melhoraram ligeiramente em todas as dimensões da igualdade de direitos, oportunidades e segurança para os imigrantes e colocam Portugal entre os dez primeiros no *ranking* de indicadores do MIPEX, com 81 pontos (tabela 1). Em comparação com todos os outros países desenvolvidos, as políticas de integração de Portugal, em 2019, encontram-se acima da média em todas as áreas, exceto a saúde. Esta abordagem do Estado à integração influencia fortemente a relação entre os imigrantes e os portugueses. O MIPEX revela que houve um avanço no que diz respeito às áreas mais frágeis como a saúde e a educação. Sistematizamos as conclusões gerais (Solano e Huddleston, 2020):

- Mobilidade do mercado de trabalho: classificado em primeiro lugar, a par da Alemanha e dos países nórdicos. Portugal garante igualdade de tratamento e apoio direcionado para cidadãos portugueses e não comunitários.
- Reagrupamento familiar: goza de algumas das políticas mais “favoráveis à família”, classificado em 3.º lugar em reunificação familiar. Muitas famílias não pertencentes à EU conseguem reunir-se e são tratadas igualmente como famílias portuguesas.
- Educação: a abordagem à educação intercultural está a melhorar, mas ainda atrás dos principais países nórdicos e tradicionais de destino. Os alunos beneficiam de oportunidades iguais em muitos aspetos e de maior atenção à diversidade cultural na escola. É necessário um maior enfoque na qualidade e diversidade das escolas no ensino superior, na profissão docente e em todo o currículo.
- Saúde: melhorou lentamente o acesso aos cuidados de saúde e à informação, contudo, deve apostar em melhores resultados de saúde consagrando práticas relacionadas com o COVID19 na legislação e políticas de longo prazo, e integrar a saúde do migrante em todos os serviços de saúde.
- Participação política: líder na Europa, Portugal promove a participação política de imigrantes não pertencentes à UE na política e na prática. Apoia a sociedade civil imigrante e órgãos consultivos, embora os direitos de voto continuem desiguais e limitados.
- Residência permanente: caminho relativamente claro para os imigrantes não pertencentes à UE se tornarem residentes de longa duração, porém a maioria prefere tornar-se cidadão português.
- Acesso à nacionalidade: continuou a melhorar o Modelo de Cidadania de craveira mundial, com um caminho mais claro para a primeira geração após 5 anos e para a segunda geração portuguesa - políticas relevantes



para aumentar as taxas de naturalização dos imigrantes, os resultados da integração e o sentimento de pertença e confiança.

- Antidiscriminação: políticas relativamente jovens e poucos recursos, em comparação com os países de destino tradicionais. As fortes leis antidiscriminação e mecanismos de aplicação estão a aumentar lentamente os níveis de consciencialização pública e denúncias de discriminação.

Não obstante a posição portuguesa relativamente à política de integração, sublinhamos a relevância da atenção a tecer relativamente ao nível da regularização de migrantes. A regularização de migrantes e as suas condições com as estruturas, sejam elas políticas, sociais e/ou de emprego podem apresentar procedimentos burocráticos que muitas vezes “empurram” o migrante para situações próximas da ilegalidade (Esteves, 2017).

Dar eco às suas vozes e promover o envolvimento destes nas ações de integração parecem ser o meio mais eficaz para a realização de uma vida digna onde se respeitemos direitos humanos, na prática e não só na legislação.

Sublinha-se a necessidade da criação de sociedades baseadas na escuta, no diálogo e no respeito pelos direitos dos cidadãos – ou seja, sociedades plurais onde os imigrantes, refugiados e autóctones criem laços e trocas reais e simbólicas, produtivas para todos, o que implica a transformação profunda das instituições e a relação estabelecida com elas (Santinho, 2013).

Em jeito de conclusão, constata-se que Portugal apresenta um percurso de crescimento, do ponto de vista do volume dos fluxos migratórios, e do ponto de vista da política de integração social dos migrantes que acolhe. Entende-se que “uma parte considerável da legislação portuguesa está orientada para a integração dos imigrantes numa estratégia permanente e de longo prazo” (Cáritas Portuguesa, 2019, p. 59). Este fenómeno da migração traduz-se em sólidos contributos particularmente para a problemática da demografia portuguesa (Oliveira, 2020 Góis e Marques, 2018).

## **2. Desenvolvimento de Territórios de Baixa Densidade: relação com NPT**

A questão a colocar é em que dimensão os cidadãos NPT poderão contribuir para o desenvolvimento de regiões despovoadas, considerando os contributos demográficos que a migração implica para Portugal (Oliveira, 2020).

Machado (2003) ao analisar a distribuição espacial dos imigrantes no território nacional, encontra especificidades nas regiões do interior. Sublinha





que as zonas mais deprimidas do país, fundamentalmente zonas interiores, continuam a reter com dificuldade os segmentos mais jovens da população, e porventura, mais dificilmente atraem imigrantes. Fundamenta a crítica nas limitações da estrutura de oportunidades a nível local, que parecem não deixar espaço para uma eventual lógica de substituição de emigrantes por imigrantes.

Não obstante a perspetiva de Machado, verifica-se uma tendência de crescimento. As sub-regiões Alto Alentejo, Alentejo Central e Baixo Alentejo (que delimitam o projeto Ir Além), têm assistido a um crescente aumento do número de migrantes, seguindo em linha com o pendor nacional (RIFA, 2020; Pordata, 2019), inclusivamente no que se refere aos países de origem (tabela 2).

**Tabela2 – Número de NPT com estatuto legal de residente por país de origem nas três sub-regiões**

País de origem	Alto Alentejo	Alentejo Central	BaixoAlentejo
Angola	42	100	66
Cabo Verde	28	177	163
Guiné Bissau	27	24	269
Moçambique	36	39	29
São Tomé e Príncipe	14	21	12
Outros países africanos	43	58	117
Brasil	588	1271	622
Outros países americanos	78	85	131
China	146	340	221
Índia	14	29	93
Nepal	5	77	20
Outros países asiáticos	39	111	142

**Fonte:** Pordata (dados de 2019).

No Alentejo, o conceito de território de baixa densidade traduz o despovoamento e o envelhecimento populacional (Pordata, 2019) com manifesta incapacidade de renovação natural de base demográfica (Câmara Municipal de Portalegre, 2006; Martins, Milheiro, Alves, Nunes e Cardoso, 2013) implicando constrangimentos para o desenvolvimento territorial. Observando as três sub-regiões, a taxa bruta de natalidade centra-se em 6,8% no Alto Alentejo; 7,5% no Alentejo Central; e 8,4% no Baixo Alentejo (Pordata, 2019).





O Alto Alentejo é o território nacional com mais baixa taxa. A demografia parece relacionar-se diretamente com o produto interno bruto (PIB) destes territórios. O PIB per capita, em 2017, no Alto Alentejo centra-se em 14,7, significativamente abaixo dos dados nacionais, pontuados em 18,9. O Alentejo Central nos 16,7 e o Baixo Alentejo nos 18,1. Não obstante, as sub-regiões acompanham a linha de crescimento contínuo desde 2012 (dados INE, 2018<sup>8</sup>).

O PIB retrata a economia de um território e apresenta-se como um relevante indicador do seu desenvolvimento. Questionando a relação entre a presença de migrantes NPT e o desenvolvimento de TBD, autores como Kasimis (2008) cujos estudos se centram em territórios de carácter rural com baixas densidades, constata a existência de uma relação positiva entre a dinâmica migratória e o desenvolvimento regional.

Um contributo positivo do fenómeno da imigração e que importa sublinhar para estes territórios diz respeito à demografia. Oliveira (2020) refere que os estrangeiros continuam a contribuir expressivamente para os nascimentos, sendo que em 2019 as mulheres de nacionalidade estrangeira foram responsáveis por 12,7% do total dos nascidos-vivos em Portugal, promovendo efeitos positivos para a estrutura etária, atenuando o envelhecimento demográfico. A população estrangeira residente é tendencialmente mais jovem que a população portuguesa, concentrando-se nos grupos etários em idades férteis e ativas (Oliveira, 2020).

Nessa linha, a comunidade migrante constitui ainda um contributo positivo para a relação entre as receitas e as despesas do subsistema de pensões de velhice do Sistema Previdencial do Sistema de Segurança Social português, por conseguinte contribuem para o seu equilíbrio financeiro (Quintino, 2018).

Kasimis (2008) concluiu que quanto maior é a dimensão agrária, maior tende a ser o recurso à mão-de-obra imigrante, tendência que aumentou nos últimos anos. Em todas as regiões estudadas, verificou que os imigrantes não foram concorrer com a força de trabalho local, pelo contrário, colmataram carências, nomeadamente em épocas sazonais. Isto não exclui a possibilidade de concorrência quando se trata da população autóctone não qualificada, já que os imigrantes tendem a representar custos mais baixos no que diz respeito aos encargos salariais. Todavia, geraram outro tipo de vantagens no que diz respeito à divisão do trabalho em explorações familiares. As tarefas mais pesa-

---

<sup>8</sup> [www.ine.pt](http://www.ine.pt)





das acabaram por ser deixadas para os imigrantes, enquanto que os autóctones/ proprietários passaram a exercer funções de gestão.

A agricultura poderá constituir uma das principais razões para o aumento da população estrangeira nas sub-regiões do Alentejo. Visto que esta é uma região com natureza predominantemente rural e envelhecida, onde os imigrantes substituem a mão de obra local (Fonseca e Malheiros, 2003; Fonseca, 2003; Reis et al. 2011; Castro, 2009; Velez, 2011).

Castro (2014) no seu estudo igualmente focado na imigração e desenvolvimento em regiões de baixas densidades, realizado nomeadamente no Alto Alentejo e Badajoz, comprova que os imigrantes presentes nesta região ibérica se constituem como capital humano e social capaz de promover o desenvolvimento regional. A autora perante a hipótese colocada relativa ao papel dos imigrantes, *se tem sido fundamental para a coesão territorial das regiões em estudo, fruto de ações concretas e dinâmicas desta comunidade, as quais têm gerado uma transformação positiva do território assim como um desenvolvimento regional efetivo*, valida-a. E sublinha que esta posição é justificada pelo exercício de funções: de produtores (investimento em negócios por conta-própria, estímulo da produtividade laboral, criação de emprego, oferta de bens e serviços à população local); de consumidores (bens e serviços locais, compra de casas e terrenos); de reabilitadores (património imobiliário); demográficas (aumentam o quantitativo populacional, sobretudo no grupo dos ativos); socioculturais (voluntariado, partilha de experiências académicas e culturais).

Detendo-nos no impacto da imigração nomeadamente no concelho Portalegre (Alto Alentejo), através do *Diagnóstico sobre a situação social dos imigrantes no concelho de Portalegre* (Câmara Municipal de Portalegre, 2006). Um estudo encomendado pela autarquia, que representará um interesse do ponto de vista das políticas locais, carecendo, todavia, de tradução no terreno. O diagnóstico suporta-se num “painel” de observadores da questão da imigração no concelho, designadamente, pessoas que têm um contacto intenso com esta realidade. Colocado um conjunto de perguntas, para um cenário provável num período futuro de 5 anos no concelho de Portalegre, a posição dos participantes relativamente à possibilidade de a imigração vir a ter um impacto positivo na atividade económica, a média fixa-se no quadro do “provável”. Sobre se a imigração terá um impacto positivo no orçamento da segurança social: 40% disse ser um cenário “razoavelmente provável”. Relativamente ao impacto da imigração ser negativo, do ponto de vista da segurança de pessoas e bens, a maioria dos peritos, 40% consideram “razoavelmente improvável”. Quanto à possibilidade de a imigração ter um impacto positivo na dinamização do respetivo tecido





associativo e na ação sociocultural concelhia, 40%, a maioria, dos respondentes entendem ser “razoavelmente improvável”. No que se reporta a um aumento da tolerância da sociedade concelhia, causado pela imigração, a maioria do painel, consideraram-no “razoavelmente provável”. Impactos negativos da imigração nas condições de saúde dos portalegrenses, pela introdução de doenças contagiosas, a média enquadra-se na categoria “razoavelmente improvável”. Questionados sobre se a oferta educativa em Portalegre tenderá a modificações devidas à imigração, ao nível de conteúdos e metodologias pedagógicas, a maioria, 40% entenderam ser uma realidade “razoavelmente provável”. Em jeito de síntese, perante um cenário provável num período futuro de 5 anos no concelho de Portalegre, as respostas dos observadores centram-se numa posição moderada ou elevada relativamente à probabilidade de ocorrer (em detrimento de cenários de muito elevada probabilidade).

Portalegre, Évora e Beja, distritos que delimitam o projeto Ir Além, em fase de progresso, que segue no sentido de um estudo mais minucioso relativamente à relação entre a inclusão de NPT e o desenvolvimento destes territórios.

### **Nota conclusiva**

O presente estudo contribui para a compreensão do impacto da presença de NPT no desenvolvimento de TBD, mas também para o desenho de políticas sociais e económicas, e da condução de apoios estatais para estes territórios. Embora não constituam regiões de grande concentração imigratória, percebe-se que há um contingente de população estrangeira com significado. Quando se compara com os países de origem, compreende-se a atratividade destes territórios.

Embora Portugal receba reconhecimento internacional quanto às políticas de integração migrante (Solano e Huddleston, 2020) e detenha um avanço na legislação quanto à proteção social aos imigrantes, a literatura (Santinho, 2013; Cáritas Portuguesa, 2019) aponta como necessária uma mudança de paradigma nas políticas públicas, e na sociedade.

Para os migrantes, independente do seu *status* (de refugiados, trabalhadores migrantes e reunificação familiar) urge a necessidade de lhes garantir o direito ao reconhecimento enquanto cidadãos, através do envolvimento político e relacional, garante de uma política de inclusão social. Política condutora de impacto, para que os migrantes possam dar contributos ao desenvolvimento económico e social do país, sobretudo daquelas regiões com baixa demografia.





A literatura sugere que a migração NPT, nos TBD, poderá ter potencial para o seu desenvolvimento multidimensional, se se verificar uma aposta política de promoção do enraizamento destes cidadãos. A agricultura poderá constituir uma das principais razões para o aumento da população estrangeira nas sub-regiões do Alentejo. Sendo, a população estrangeira tendencialmente mais jovem, em idades férteis e ativas (Oliveira, 2020), urge o investimento numa distribuição equilibrada dos imigrantes pelo território nacional, particularmente com incentivos políticos dirigidos aos TBD.

O projeto que este artigo integra encontra-se em progresso, reconhecendo-se limitações ao estudo. Orientando pistas de investigação futura, evoca-se a pertinência da articulação com o Serviço Social, nomeadamente comunitário, dado o potencial para a intervenção no terreno.

### Referências bibliográficas

Câmara Municipal de Portalegre (2006). *Diagnóstico sobre a situação social dos imigrantes no concelho de Portalegre*. Portalegre: Câmara Municipal de Portalegre.

Capucha, L. (2005). *Desafios da Pobreza*. Oeiras: Celta Editora.

Cáritas Portuguesa (2019). *Migrações e desenvolvimento em Portugal. Avançar nas práticas: rumo à inclusão e coesão social*. Lisboa: Cáritas Portuguesa.

Castro, F. (2014). *Imigração e Desenvolvimento em Regiões de Baixas Densidades*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. DOI <http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0706-1CommonHome>. Series. Disponível em <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/casa-comum-pt-digital.pdf>

Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (ECRE). Disponível em [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_pt.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_pt.pdf)

Costa, C. (2017). *A mediação comunitária como mecanismo de inclusão de refugiados*. Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/14809>

Esteves, A. et al. (2017). *Condições de vida e inserção laboral de imigrantes em Portugal: efeitos da crise de 2007-2008*. Lisboa: Observatório das Migrações, ACM. IP.

Góis, P. & Marques, J. C. (2018). Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. *E-cadernos CES* [online], 29. URL: <http://journals.openedition.org/eces/3307>; DOI: <https://doi.org/10.4000/eces.3307>.

Kasimis, C. (2008). O novo papel dos imigrantes nas economias rurais da Europa do Sul. In D. G. Papademetriou (coord.), *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI* (pp, 211-242). Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.







Machado, F. L. (2003). Etnicidade e sociabilidades dos guineenses em Portugal. In G. I. Cordeiro, L. V. Baptista & A. F. Costa (coord.), *Etnografias Urbanas* (pp.131-142). Oeiras: Celta Editora.

OIM, Organização Internacional para as Migrações (2004). *Glossário sobre migração*. Genebra: OIM.

Oliveira, C. R. (2020). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2019*. Imigração em Números. Relatórios Anuais 5. Observatório das Migrações. Disponível em <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2020+-+Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes/472e60e5-bfff-0eeb104-5e364f4d6a63>

Oliveira, CR & Gomes, N. (2018). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2018*. (Imigração em Números - Relatórios Anuais 3).

Pires, R. P. P. (2012). O problema da Integração. *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, v. XXIV: 55-87.

Pordata (2020). Migrações. Base de Dados Portugal Contemporâneo. Disponível em <https://www.pordata.pt/Subtema/Portugal/Migra%C3%A7%C3%B5es-34>

Quintino, A. (2018). *Efeitos demográficos e económicos das migrações em Portugal: o caso da Segurança Social*. Dissertação de mestrado. Universidade de Lisboa.

Ramos, N. (2001). Comunicação, Cultura e Interculturalidade: para uma comunicação intercultural. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 35(2): 155-178.

Reis, J.; Pereira, T. S.; Tolda, J. & Serra, N. (2011). *Imigrantes em Portugal: Economia, Pessoas, Qualificações e Territórios*. Série Trabalho e Sociedade. Coimbra. Almedina.

RIFA (2020). *Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo*. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Disponível em <https://www.sef.pt/pt/pages/conteudo-detalle.aspx?nID=92>

Santinho, M. C. (2013). Afinal, que asilo é este que não nos protege? *Etnográfica*, 17(1): 5-29. [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-65612013000100001&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65612013000100001&lng=pt&tlng=pt).

SEF, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2014). Acesso dos migrantes à Segurança Social e à saúde: políticas e práticas. O caso português. Rede Europeia das Migrações.

Solano, G. e Huddleston, T. (2020). *Measuring policies to integrate migrants across five continents. Migrant Integration Policy Index*. Disponível em <https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/files/custom/a4/2021.01.24-17.03.10-mipex-2020-custom-book-a4.pdf>





## **Muito velhos para trabalhar, muito jovens para a reforma: a experiência dos ex-trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo**

Raquel Gonçalves

*Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Viana do Castelo*

*Centro de Administração e Políticas Públicas*

Rosária Ramos

*Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa*

*Centro de Administração e Políticas Públicas*

Alexandra Lopes

*Faculdade de Letras da Universidade do Porto*

*Departamento de Sociologia da FLUP – Universidade do Porto*

### **Resumo**

Com o envelhecimento demográfico, o envelhecimento da mão-de-obra e os processos de reestruturação industrial decorrentes do capitalismo globalizado e da transformação para uma economia de serviços, os sistemas de emprego têm vindo a apresentar, ciclicamente, crises mais ou menos profundas que se manifestam no aumento do desemprego e na generalização de precaridades e descontinuidades nas relações laborais. O desemprego é hoje incontornável, particularmente nas sociedades ocidentais contemporâneas, e continua a ser um dos maiores desafios das sociedades industrializadas. Para além das repercussões económicas e sociais, as questões relativas à experiência individual de desemprego têm atraído, recentemente, uma atenção crescente.





Com o objetivo de compreender a experiência de desemprego involuntário de um grupo de ex-trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (Região Norte de Portugal), desenvolveu-se um estudo misto que incluiu 115 inquéritos por questionário e 10 entrevistas semiestruturadas. Neste artigo abordam-se particularmente os resultados quantitativos do estudo.

Os resultados evidenciaram uma diversidade de trajetórias individuais e profissionais, sendo que o fator ‘idade’ parece estar associado aos efeitos mais adversos, quer relativamente à experiência de desemprego, quer à probabilidade de reingresso no mercado de trabalho. As consequências da perda de emprego revelaram-se tendencialmente negativas e, no caso dos indivíduos com 55 ou mais anos, particularmente gravosas. Estes resultados sugerem que a perda de emprego numa fase tardia da vida ativa é especialmente preocupante pois os trabalhadores são frequentemente conduzidos não só a situações de desemprego involuntário como a situações de pré-reforma uma vez que perdem propriedades conotadas com a empregabilidade.

Do ponto de vista da Política Social e atendendo às conexões entre vidas, tempos e lugares, esta evidência sugere que a situação dos trabalhadores mais velhos é especialmente preocupante e exige a formulação de políticas sociais e medidas programáticas ao nível local que contribuam para uma melhor gestão da condição de desempregado – atendendo às características individuais e contextuais.

**Palavras-chave:** Desemprego Involuntário; Idade; Envelhecimento; Mercado de Trabalho; Política Social.

## Introdução

No quadro de uma economia global regida pela lógica financeira da rentabilidade a curto prazo, é crescente a pressão para flexibilizar o trabalho. Esta exigência, associada à maior utilização das tecnologias de informação e comunicação, conduz a um cenário em que as formas precárias de emprego aumentam e, neste contexto, o emprego deixa de ser entendido como um direito para se tornar um recurso ao serviço da competitividade (Silva & Pereira, 2012). Partindo do pressuposto de que o emprego está no centro de profundas transformações decorrentes do sistema capitalista, a perda do mesmo tem importantes consequências para os trabalhadores. Estas consequências são tendencialmente de carácter negativo e estão relacionadas com uma maior





instabilidade na vida quotidiana e com a fragmentação de projetos pessoais e profissionais que colocam os indivíduos numa situação de risco social e vulnerabilidade aumentada (Gonçalves, 2019).

No caso particular dos trabalhadores mais velhos, a investigação sugere consequências particularmente gravosas. São frequentemente associados à necessidade de assistência pública específica, no entanto, é ainda necessária evidência sobre a real dimensão do problema (Ichino, Schwerdt, Winter-Ebmer & Zweimüller, 2017). Para isso, é especialmente útil analisar os efeitos da perda de emprego quando esta ocorre na sequência do encerramento da empresa, uma vez que esta situação permite comparar o que acontece com trabalhadores jovens e trabalhadores mais velhos.

Com efeito, após a perda de emprego, as oportunidades de reingresso no mercado de trabalho poderão depender das possíveis mudanças em termos de produtividade, mas também da proatividade do trabalhador no que diz respeito à intensidade de procura e da sua disponibilidade para fazer concessões salariais. Se a menor produtividade de um trabalhador mais velho conduzir a uma diminuição do seu salário no mercado, poderá conduzir igualmente a uma diminuição da intensidade de procura de emprego dado que as oportunidades se apresentam como menos aliciantes financeiramente. Numa outra perspetiva, como o tempo até à reforma é menor no caso dos trabalhadores mais velhos, estes podem sentir-se tentados a fazer concessões em termos salariais e assim encontrarem um emprego mais rapidamente.

Outros aspetos que podem influenciar o tempo necessário para um trabalhador mais velho regressar ao mercado de trabalho são os mecanismos de apoio face ao desemprego (eg., valor das prestações pecuniárias associadas ao subsídio de desemprego) e as políticas relacionadas com a reforma antecipada. Dependendo destas medidas, a taxa de desemprego dos trabalhadores mais velhos pode ser maior ou menor do que a de trabalhadores mais jovens.

No caso específico da perda de emprego por encerramento da empresa, Ichino e colaboradores (2017) sugerem que passados dez anos, os trabalhadores mais velhos evidenciam taxas de emprego mais baixas quando comparados com outros desempregados. Este facto, no entender dos autores, não está relacionado com uma maior probabilidade de demissão (quando empregados) ou com uma menor taxa de ofertas de emprego (quando desempregados), mas sim com uma maior probabilidade de reforma antecipada.

Também Pestana (2003) sugere que os trabalhadores mais velhos e, consequentemente, com maior antiguidade no mercado de trabalho podem experienciar períodos de desemprego mais longos conduzindo por vezes a situações





de reforma antecipada. Uma análise comparativa dos países da Comunidade Europeia relativamente à discriminação etária dos trabalhadores mais velhos foi efetuada por Drury em 1993, tendo verificado que a discriminação etária existe e se expressa essencialmente em quatro dimensões: perda prematura do emprego, dificuldades no recrutamento e no reingresso no mercado de trabalho, exclusão na formação profissional e transição para a inatividade.

Em Portugal, tal como refere Fernandes (2007), são frequentes os movimentos inatividade-desemprego e inatividade-emprego uma vez que o desemprego tende a prolongar-se no caso dos trabalhadores mais velhos e muitos dos desempregados optam ou aceitam a passagem definitiva à inatividade, dada a impossibilidade de regresso ao emprego.

A este propósito, a literatura sugere essencialmente duas explicações para a transição dos trabalhadores mais velhos para uma situação de reforma antecipada. Por um lado, existem fatores de pressão (*pushfactors*) que fazem com que os indivíduos que não conseguem reingressar no mercado de trabalho optem por esta alternativa (Chan & Stevens, 2001; Ichino, Schwerdt, Winter-Ebmer & Zweimüller, 2007). Um estudo realizado por Dorn e Sousa-Poza (2010) com recurso a uma comparação entre os países da OCDE registou uma associação positiva entre a taxa de desemprego e a proporção de trabalhadores que se aposentam antecipadamente. Por outro lado, existem os mecanismos de atração (*pull mechanisms*) que dizem respeito a medidas governamentais, como sendo o incentivo à reforma antecipada sem penalizações, que podem incentivar os indivíduos a saírem do mercado antes da idade legal de reforma.

Independentemente do tipo de fatores envolvidos, os homens parecem ter maior probabilidade de se reformar antecipadamente uma vez que, por norma, experienciaram menos interrupções profissionais devido à prestação de cuidados e tiveram menos trabalhos em regime *part-time* (Bonoli, 2003), o que lhes garante percursos profissionais mais estáveis, salários mais elevados e, consequentemente, melhores e mais longas carreiras contributivas. No entanto, os indivíduos que, ao longo da sua vida experienciaram situações de desemprego, têm menor probabilidade de se reformarem antecipadamente pois tendem a apresentar prejuízos do ponto de vista das suas carreiras contributivas (Seligman & Wenger, 2005; Dorn & Sousa-Poza, 2010; Tatsiramos, 2010).

A investigação tem também demonstrado que alguns aspetos do percurso profissional dos trabalhadores podem influenciar as suas perspetivas de reingresso no mercado de trabalho. De acordo com Machin e Manning (1999) e Creed e Watson (2003), a duração do desemprego representa dificuldades acrescidas, quer em termos da gestão individual da situação de desemprego,





quer da probabilidade de reingresso no mercado de trabalho. Os autores sugerem que os trabalhadores com características de maior empregabilidade conseguem regressar mais rapidamente ao mercado de trabalho, sendo que à medida que a duração do desemprego aumenta, o potencial de empregabilidade dos indivíduos diminui. Isto significa que os indivíduos que permanecem desempregados durante mais tempo irão ter uma maior probabilidade de continuarem desempregados. Nestas circunstâncias, tal como referem Knuth e Kalina (2002), os indivíduos com mais dificuldades em encontrar emprego podem abandonar o mercado de trabalho devido à falta de oportunidades para investirem em formação, se envolverem na prestação de cuidados ou em atividades de lazer.

Outro aspeto importante diz respeito ao modo como os sistemas públicos de proteção social estão organizados, particularmente em termos da legislação no âmbito da proteção ao emprego e acesso às pensões de reforma, bem como em termos das medidas de apoio face ao desemprego. Em Portugal, as prestações de desemprego não cobrem o universo dos desempregados, uma vez que há desempregados sem subsídio de desemprego e as prestações são, por vezes, insuficientes face às necessidades sociais decorrentes da perda do emprego. Além disso, as políticas ativas de emprego nem sempre têm resultados satisfatórios (Hespanha & Carapinheiro, 2001).

De acordo com Araújo (2006), a ação do Estado-providência português é limitada, abrange um número reduzido de beneficiários, investe de forma insipiente em políticas ativas de emprego e as prestações são relativamente baixas. Estas características conduzem, no entender de Gallie e Paugam (2000), a uma maior probabilidade de os desempregados se confrontarem com dificuldades económicas graves e de o desemprego se prolongar durante mais tempo.

Considerando que, para além das repercussões económicas e sociais, as questões relativas à experiência individual de desemprego são de análise fundamental, o presente artigo procura compreender a experiência de desemprego involuntário de um grupo de ex-trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC).

## **Método**

### *Participantes*

O estudo envolveu duas fases de recolha de dados. Numa primeira, de natureza quantitativa, participaram 115 ex-trabalhadores dos ENVC, sendo que numa segunda fase, de natureza qualitativa, participaram 10 indivíduos.





Relativamente ao estudo quantitativo, foi definido como fator de inclusão na seleção dos participantes o facto de terem ficado desempregados aquando do encerramento dos ENVC. O inquérito por questionário foi aplicado entre maio de 2016 e janeiro de 2017.

Tal como se pode observar na tabela 1, dos 115 participantes, 59 encontravam-se empregados no momento da recolha de dados (51%) e 56 permaneciam desempregados (49%). A amostra é constituída por indivíduos com idades compreendidas entre os 26 e os 67 anos (no momento da perda de emprego;  $M=48,19$ ;  $dp=10,65$ ), sendo maioritariamente do sexo masculino (95,7%).

Dos inquiridos nesta primeira fase do estudo, foram seleccionados alguns “casos-tipo” em função de uma análise preliminar dos dados quantitativos. Sempre que estes participantes tivessem disponibilizado os seus dados (nome, email e/ou contacto telefónico) foram contactados no sentido de solicitar a sua colaboração na segunda fase do estudo, a qualitativa. Assim sendo, a recolha de dados com base na entrevista semiestruturada realizou-se entre novembro de 2016 e julho de 2017.

**Tabela 1. Caracterização dos participantes do estudo quantitativo em função da situação profissional**

	Situação profissional				Total N=115	
	Empregado n=59		Desempregado n=56			
Características	n	%	N	%	N	%
Idade no momento da perda de emprego M (dp)	41,39 (9,38)		55,36 (6,36)		48,19 (10,65)	
Min-Máx	26-63		31-67		26-67	
Género (% de homens)	58	98,3	52	92,9	110	95,7

### ***Instrumentos***

#### ***- Inquérito por Questionário***

O questionário foi composto por vários módulos de avaliação que incluíram a recolha de dados sociodemográficos, familiares, profissionais, estruturação do tempo, estratégias de *coping* utilizadas para lidar com a perda de emprego, qualidade de vida e satisfação com a vida. A maioria das questões





apresentadas neste questionário eram do tipo fechada, ora sob a forma de escolha múltipla, ora de resposta única.

#### *- Entrevista semiestruturada*

A entrevista semiestruturada foi construída a partir de uma análise preliminar dos resultados obtidos com o inquérito por questionário, na medida em que esta tinha como finalidade aprofundar alguns dos aspetos abordados no mesmo, bem como outros que se consideraram relevantes. O objetivo das entrevistas consistiu em compreender de forma mais aprofundada as experiências de vida dos participantes do estudo, particularmente a sua experiência (de emprego e desemprego) associada aos ENVC.

#### *Procedimentos*

Em termos dos procedimentos de aplicação dos inquéritos por questionário, a maior parte foi hétero-administrada. Esta opção, apesar de prolongar o período necessário para a recolha de dados, permitiu minimizar o número de inquéritos incompletos. Para a análise dos dados foi utilizado o programa de análise estatística *IBM Statistical Package for Social Sciences* (SPSS - versão 20.0).

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas junto dos participantes identificados como “casos-tipo” na análise preliminar dos dados quantitativos que se disponibilizaram para esta fase da recolha de dados, sendo que a duração das entrevistas variou entre os 20 e 45 minutos. No que diz respeito à análise dos dados, foi utilizado o programa N-Vivo 10 e, em termos de exploração dos dados recolhidos, optou-se por uma análise de verificação (indutiva) na medida em que a análise de conteúdo serviu para verificar/aprofundar os dados quantitativos previamente recolhidos e analisados (Carmo & Ferreira, 2008).

### **Resultados**

Atendendo ao objetivo do estudo, observou-se uma grande diversidade em termos das experiências de desemprego dos ex-trabalhadores dos ENVC.

Uma das evidências mais salientes da análise do discurso dos participantes é a perceção clara de que os trabalhadores mais velhos se encontram em maior desvantagem relativamente aos trabalhadores mais jovens, particularmente no que diz respeito às oportunidades de reintegrar o mercado de trabalho.

Considerando que muitos dos ex-trabalhadores dos ENVC tinham mais de 55 anos de idade aquando o encerramento da empresa (41,7% dos 115 participantes desta investigação), os participantes consideraram que a possibilidade







de reforma antecipada ou a capacidade de gerir o tempo até à reforma com o rendimento decorrente da indemnização recebida seria uma das poucas opções viáveis para este grupo, pois as suas perspectivas de regresso ao mercado de trabalho seriam muito baixas.

De facto, o discurso dos participantes - sobretudo dos mais velhos - evidência uma particular preocupação com o futuro. Um deles assinala que eram “todos mais velhos no (seu) sector.” (02, l. 24) e que ao longo dos últimos dias nos ENVC “conversávamos muito e pensávamos... os mais novos pensavam fazer outras coisas, os mais velhos era ‘sou novo para me reformar, sou velho para trabalhar... (participante 1)

As preocupações com as perspectivas de regresso ao mercado de trabalho foram evidentes, pelo que se depreende que a fase da vida ativa em que foi vivido o momento da perda de emprego parece ter uma influência significativa nas representações individuais desta experiência. Nas suas palavras:

É diferente porque aos mais velhos é difícil voltar a trabalhar, porque com 52 anos, 53, 54, 50, 48 daí para baixo, ficar desempregado é perigoso, porque já não se arranja trabalho, já não se tem lugar no mercado de trabalho. É velho para trabalhar e novo para reformar! É o mal disto... (participante 3)

(...) Acha que alguém com 40 anos, 50 anos, agora consegue arranjar trabalho? Não, os mais velhos se ficarem desempregados com essa idade nunca mais arranjam emprego fixo, ou muito raramente. Arranjam trabalhinhos e se conseguirem! É triste, mas é a realidade em que vivemos. (participante 4)

No entender dos participantes, os mais velhos experienciam também dificuldades acrescidas em termos da procura de emprego, sobretudo em termos da discriminação sentida por parte dos potenciais empregadores e dos rendimentos a auferir ao reiniciar a carreira numa nova entidade empregadora.

Relativamente aos ex-trabalhadores mais jovens, sugerem que estes enfrentaram também diversos desafios, relacionados sobretudo com a incerteza face ao futuro – representada na precariedade associada aos novos contratos de trabalho, na (in)capacidade de fazer face às responsabilidades assumidas ou na necessidade de emigrar. No caso dos mais jovens, há uma necessidade acrescida de regressar ao mercado de trabalho (porque estão a iniciar o seu percurso profissional e, em alguns casos, a sua vida adulta) e, simultaneamente uma noção de risco maior uma vez que a incerteza face ao futuro é inevitável e difícil de gerir. Deste modo, a noção de que os mais jovens têm, por força maior,





de encontrar um novo emprego para fazer face às responsabilidades assumidas antes da perda de emprego constitui uma fonte de stress.

Estas dificuldades são corroboradas com os resultados da análise quantitativa, na medida em que as principais dificuldades identificadas pelos ex-trabalhadores dos ENVC se relacionam com os problemas emocionais (59,1%) e dificuldades de reintegração no mercado de trabalho (56,5%; Tabela 2).

**Tabela 2. Dificuldades sentidas pelos participantes ( $\chi^2$ )**

Dificuldades sentidas com o desemprego	Ex-trabalhadores mais jovens (26-54 anos) n = 67		Ex-trabalhadores mais velhos (55-67 anos) n = 48		Total N = 115		$\chi^2$
	n	%	n	%	n	%	
Ocupação do tempo	35	52,2	16	33,3	51	44,3	4,050*
Dificuldades económicas	27	40,3	22	45,8	49	42,6	,350
Problemas conjugais	10	14,9	1	2,1	11	9,6	5,332 <sup>a)</sup>
Conflitos com familiares/amigos	12	17,9	3	6,3	15	13,0	3,352 †
Problemas emocionais	38	56,7	30	62,5	68	59,1	,387
Problemas de saúde	16	23,9	12	25,0	28	24,3	,019
Consumo de álcool e/ou tabaco	12	17,9	4	8,3	16	13,9	2,142
Relação com os mecanismos públicos de apoio	21	31,3	12	25,0	33	28,7	,550
Dificuldades de reintegração	30	44,8	35	72,9	65	56,5	9,011**
Outras	--	--	4	8,3	4	3,5	

†  $p < 0,10$ ; \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ ; <sup>a)</sup> Teste de Fisher

Os trabalhadores mais jovens assinalam como principais dificuldades os problemas emocionais (56,7%) e a ocupação do tempo (52,2%), e os trabalhadores mais velhos as dificuldades de reintegração no mercado de trabalho (72,9%) e os problemas emocionais (62,5%). Com recurso ao teste do qui-quadrado, observa-se uma associação significativa entre a idade dos ex-trabalhadores dos ENVC e a dificuldade de reingresso no mercado de trabalho,  $\chi^2(1) = 9,011$ ,  $p = ,003$ , de moderada intensidade (V de Cramer = ,280) sugerindo que este é um fator com influência na forma como se experiencia esta situação.





No que concerne à procura ativa de emprego (Tabela 3), a análise quantitativa permitiu verificar que, da totalidade dos participantes, apenas 45,2% se encontrava, no momento de recolha de dados, à procura de emprego. De salientar que, para além de 80,4% dos indivíduos desempregados, também 11,9% dos empregados se encontravam à procura de uma nova atividade – o que pode sugerir alguma insatisfação com a atividade profissional desempenhada, quer em termos da natureza da tarefa, salário ou tipologia do vínculo contratual.

Na análise da relação entre a procura ativa de emprego e a situação profissional (tomada em consideração no momento da recolha de dados) em tabelas de contingência, utilizou-se o teste de independência do Qui-Quadrado. Esta associação é significativa do ponto de vista estatístico,  $\chi^2(1) = 54,411$ ,  $p = ,000$  e de forte intensidade ( $V$  de Cramer = ,688) pois, apesar de alguns dos indivíduos empregados continuarem a procurar uma nova atividade profissional, são maioritariamente os indivíduos desempregados que o fazem.

**Tabela 3. Procura ativa e aspeto privilegiado para aceitar emprego ( $\chi^2$ )**

	Situação profissional				Total N = 115		$\chi^2$
	Empregados n = 59		Desempregados n = 56				
	n	%	n	%	n	%	
Procura ativa de emprego	7	11,9	45	80,4	52	45,2	54,411***
Aspeto privilegiado para aceitar emprego							
Salário	39	66,1	30	53,6	69	60,0	12,398 <sup>a)</sup>
Proximidade da zona de residência	10	16,9	4	7,1	14	12,2	
Cargo exercido	1	1,7	7	12,5	8	7,0	
Natureza da tarefa a desempenhar	5	8,5	13	23,2	18	15,7	
Outra	4	6,8	2	3,6	6	5,2	

+  $p < 0,10$ ; \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ ; <sup>a)</sup> Teste de Fisher

Pode ainda observar-se que, relativamente ao aspeto que os participantes consideram mais importante para aceitar um emprego, destaca-se o salário (60,0%) e a natureza da tarefa a desempenhar (15,7%; Tabela 2).





**Tabela 4. Perfis de duração do desemprego por grupos de idade**

Duração do desemprego	<35 anos n = 17		35-44 anos n = 26		45-54 anos n = 23		>55 anos n = 48	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Até 11 meses	9	52,9	16	61,5	10	43,5	1	2,1
Entre 12 a 24 meses (longa duração)	3	17,6	8	30,8	4	17,4	8	16,7
Mais de 25 meses (muito longa duração)	5	29,4	2	7,7	9	39,1	39	81,3

Por fim, quando analisados os perfis de duração do desemprego em função dos grupos de idade (Tabela 4) verifica-se ainda que de uma forma geral os mais jovens tiveram experiências de desemprego mais curtas (até um ano; 52,9%) e os mais velhos, experiências de desemprego de muito longa duração (mais de 25 meses; 81,3%).

## Conclusão

Atendendo ao facto de que, nas sociedades modernas, a participação no mercado de trabalho representa não só a fonte de subsistência da maior parte dos indivíduos, mas também uma forma de participação/integração e reconhecimento social e político, bem como um aspeto essencial para a construção da identidade pessoal e coletiva, a perda involuntária do emprego parece ter contribuído para uma desorganização generalizada da vida quotidiana dos participantes.

Considerando os resultados obtidos, pode depreender-se que a relação entre idade e experiência profissional reforça a ideia de que trabalhadores mais velhos e, conseqüentemente, com maior antiguidade no mercado de trabalho podem experienciar períodos de desemprego mais longos conduzindo por vezes a situações de reforma antecipada (Pestana, 2003) e de vulnerabilidade aumentada. Períodos de desemprego superiores a dois anos e meio parecem também afetar de forma significativa as perspetivas de reingresso no mercado de trabalho (Oberholzer-Gee, 2008), pelo que estes indivíduos, contando com mais de 25 meses em situação de desemprego, se encontram claramente numa situação preocupante.



Os comportamentos discriminatórios por parte das empresas podem também influenciar o potencial de empregabilidade dos trabalhadores mais velhos (Wrenn & Maurer, 2004) e isso foi sentido de forma muito clara entre os participantes. No entanto, a investigação tem demonstrado que, ainda que o desempenho possa diminuir com a idade, os indivíduos mais velhos são capazes de compensar essa perda com a sua experiência e conhecimento sobre a tarefa (Stenner, McFarquhar & Bowling, 2011). Além disso, a generalidade dos estudos sugere também que os trabalhadores mais velhos experienciam maiores dificuldades em termos do reingresso no mercado de trabalho uma vez que tendem a ter vínculos contratuais longos com uma mesma empresa e, consequentemente, a possuir diversas competências específicas que podem não ser facilmente transferíveis para uma nova empresa ou tarefas distintas (Bauman, 2015). Esta situação é evidente no caso destes indivíduos uma vez que a duração média do vínculo laboral aos ENVC é de 36 anos ( $dp=7,73$ ) e foi em muitos casos a sua única experiência profissional.

Deste modo, conscientes de que o desemprego é um fenómeno de enorme diversidade, verificamos que se tem mostrado particularmente gravoso para os indivíduos mais velhos. Estes acumulam habitualmente uma série de elementos intrínsecos de vulnerabilidade associados à idade, baixos níveis de escolaridade, sobre-especialização, longos vínculos com uma mesma entidade laboral aos quais se juntam frequentemente fatores de vulnerabilidade extrínsecos – taxas de desemprego elevadas, estagnação do mercado de trabalho, discriminação etária por parte das entidades empregadoras, políticas sociais de emprego insuficientes e/ou desadequadas.

De facto, a perda de emprego na sequência do encerramento da empresa parece ter conduzido a um agravamento das situações vulnerabilidade, particularmente no caso deste grupo de participantes. Para além de terem de procurar emprego num contexto de crise económico-financeira com elevadas taxas de desemprego um pouco por toda a Europa, tiveram ainda que lidar com a perda dos benefícios tangíveis e não-tangíveis que o emprego proporciona, tais como o rendimento, estruturação da vida quotidiana, estatuto social, bem como gerir as suas perspetivas de futuro, agora menos estáveis.

Neste sentido, parece-nos fundamental aprofundar a compreensão de como os indivíduos vivem as suas 'vidas em mudança' em contextos cada vez mais instáveis, conscientes de que aqueles com 'fracos recursos' vivenciam a condição de desemprego com uma carga dramática mais intensa do que os que possuem recursos mais fortes e diversificados (Araújo, 2006).





Neste sentido cabe à Política Social assegurar que trajetórias de vida desfavorecidas, muitas vezes iniciadas na família, continuadas na escola e reforçadas depois no mercado de trabalho, não sejam agravadas através da debilidade, insuficiência ou desadequação dos mecanismos públicos de proteção. Estes devem, sim, promover uma verdadeira equidade de oportunidades entre os cidadãos no sentido do bem-estar individual e societal.

Apesar de o presente estudo se centrar na experiência individual de desemprego de um grupo de ex-trabalhadores dos ENVC (tratando-se por isso de uma amostra por conveniência) e tal não permitir a generalização dos resultados obtidos, parece-nos que são especialmente úteis para a compreensão da experiência de desemprego em contextos similares (Trotzler, 2005; Jolkkonen, Koistinen & Kurvinen, 2012).

Sugere-se, por isso, a continuidade da investigação nesta linha, através de um estudo longitudinal que permita analisar os efeitos a longo prazo da experiência de desemprego, com particular ênfase numa análise comparativa entre trabalhadores mais jovens e trabalhadores mais velhos.

### Referências Bibliográficas

- Araújo, P. (2006). Desemprego de meia-idade e mediadores de compensação: O Estado social como último reduto. *Centro de Estudos Sociais*, 260.
- Baumann, I. (2015a). Decreased well-being after job loss: testing omitted causes. *LIVES Working Papers*, 36: 1-33.
- Bonoli, G. (2003). Two worlds of pension reform in western europe. *Comparative Politics*, 35: 399-416.
- Carmo, H., & Ferreira, M. (2008). *Metodologia da investigação: Guia para auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Creed, P. A., & Watson, T. (2003). Age, Gender, Psychological Wellbeing and the Impact of Losing the Latent and Manifest Benefits of Employment in Unemployed People. *Australian Journal of Psychology*, 55(2): 95-103.
- Dorn, D., & Sousa-Poza, A. (2010). 'Voluntary' and 'involuntary' early retirement: an international analysis. *Applied Economics*, 42(4): 427-443.
- Drury, E. (1993). *Age Discrimination against Older Workers in the European Community*, Bruxelas, Eurolink-Age.
- Fernandes, A. (2007). Envelhecimento e perspectivas de criação de emprego e necessidades de formação para a qualificação de recursos humanos, IEFP.
- Gallie, D. & Paugam, S. (2000). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Góis, C. (2012). *A europeização das políticas de emprego: impactos e implicações no caso português* (Tese de Doutoramento). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal.



Gonçalves, R. (2019). A experiência de desemprego involuntário: O caso dos ex-trabalhadores dos Estaleiros de Construção Naval de Viana do Castelo (Tese de doutoramento). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal.

Hespanha, P., & Carapinheiro, G. (2001). *Risco social e incerteza: pode o Estado Social recuar mais?* Porto: Afrontamento.

Ichino, A., Schwerdt, G., Winter-Ebmer, R., & Zweimüller, J. (2007). Too old to work, too old to retire? *CESifo Working Paper No. 2118*.

Ichino, A., Schwerdt, G., Winter-Ebmer, R., & Zweimüller, J. (2017). Too old to work, too young to retire? *The Journal of the Economics of Ageing*, 9: 14-29.

Jolkkonen, A., Koistinen, P., & Kurvinen, A. (2012). Reemployment of displaced workers - The case of a plant closing on a remote region in Finland. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(1): 81-100.

Knuth, M., & Kalina, T. (2002). Early exit from the labour force between exclusion and privilege: unemployment as a transition from employment to retirement in West Germany. *European Societies*, 4(4): 393-418.

Machin, S., & Manning, A. (1999). The causes and consequences of long-term unemployment in Europe. In Ashenfelter, O. & Card, D. (Eds.), *Handbook of Labor Economics* (pp. 3085-3139). Amsterdam: Elsevier.

Oberholzer-Gee, F. (2008). Nonemployment stigma as rational herding: A field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 65(1), 30-40.

Pestana, N. (2003). *Trabalhadores mais velhos: Políticas públicas e práticas empresariais*. Lisboa: Ministério da Segurança Social e do Trabalho – Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho.

Seligman, J., & Wenger, J. (2005). Asynchronous Risk: Unemployment, Equity Markets, and Retirement Savings. *Upjohn Institute Working Paper No. 05-114*.

Silva, P. A., & Pereira, M. T. (2012). As políticas de protecção no desemprego em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, 133-150.

Stenner, P., McFarquhar, T., & Bowling, A. (2011). Older people and 'active ageing': Subjective aspects of ageing actively. *Journal of Health Psychology*, 16(3): 467 – 477.

Tatsiramos, K. (2010). Job displacement and the transitions to re-employment and early retirement for non-employed older workers. *European Economic Review*, 54(4), 517-535.

Trotzler, C. (2005). Vingtans de trajectoire après un licenciement collectif: Ouvrières et ouvriers. *Revue Économique*, 56(2): 257-275.

Wrenn, K. A., & Maurer, T. J. (2004). Beliefs about older workers' learning and development behavior in relation to beliefs about malleability of skills, age-related decline, and control. *Journal of Applied Social Psychology*, 34(2): 223-242.



## **Serviço Social Escolar – A urgência na intervenção educativa e inclusiva**

Amanda Andrade<sup>1</sup>

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

Berta Granja<sup>2</sup>

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*

Marta Marina Almeida Silveira<sup>3</sup>

### **Resumo**

O artigo visa contribuir para a reflexão sobre as práticas e resultados do exercício profissional do assistente social na escola, estrutura de socialização fundamental para o pleno desenvolvimento das crianças, dos jovens e da sociedade.

Com um papel potencializador e emancipador, o assistente social enfrenta desafios face ao agravamento dos problemas sociais que atingem os alunos e as famílias principalmente nos períodos de crise, como a crise pandémica que se vive atualmente.

---

<sup>1</sup> Mestranda do Mestrado em Intervenção Social na Infância e Juventude em Risco de Exclusão Social do Instituto Superior de Serviço Social do Porto.

<sup>2</sup> Docente no Instituto Superior de Serviço Social do Porto; Investigadora do CLISSIS

<sup>3</sup> Assistente Social em contexto escolar.





A reflexão sobre o exercício profissional convocou um grupo<sup>4</sup>, de seis assistentes sociais de agrupamentos/escolas do Norte de Portugal. São analisados e identificados os problemas, as competências, atribuições do profissional, a experiência de intervenção individual ou grupal e a sua influência nas mudanças organizacionais escolares e comunitárias. Pretende-se, assim, dar visibilidade ao assistente social como agente educativo fulcral em contexto escolar.

**Palavras-chave:** Educação; Serviço Social; Intervenção; Exercício profissional.

### Introdução

A escola é uma conquista importante da sociedade democrática e significativa para a evolução socialmente positiva da economia, da cultura e da justiça social com respeito pelos direitos sociais e humanos. Simultaneamente, é o espaço onde se refletem todas as complexidades dos problemas atuais: absentismo e abandono escolar; dificuldades de aprendizagem; disposições comportamentais que dificultam a aprendizagem, tais como o consumo de drogas e álcool e a utilização não reflexiva das novas tecnologias de informação (TICs); submissão das crianças e jovens a processos de consumismo acrítico e manipulado e violência de diferentes tipos que fragiliza os laços sociais.

O Serviço Social nas escolas institucionalizou-se a partir da aprovação governamental dos projetos TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária). Existem “136 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas que se localizam em territórios económica e socialmente desfavorecidos, marcados pela pobreza e exclusão social, onde a violência, a indisciplina, o abandono e o insucesso escolar mais se manifestam.” (Direção Geral de Educação, 2021).

Os assistentes sociais são elementos integrantes das equipas multidisciplinares e intervêm junto de: alunos, famílias, agentes escolares, direções e diversos serviços/organizações internos e externos do território onde se insere a comunidade escolar.

Atualmente, todas as profissões estão sujeitas aos constrangimentos provocados pela pandemia. O distanciamento físico e as interações sociais mínimas são regra. Contudo, o exercício profissional do assistente social torna-se ainda mais importante e influente devido às relações de proximidade que constroem

---

<sup>4</sup> Grupo Focal – Contributo das Assistentes Sociais: Cláudia Gomes, Helena Sá, Mariana Ribeiro, Susana Magalhães e Rosário Costa.





com os atores escolares (crianças, jovens, famílias, docentes e não docentes) e serviços da comunidade.

A capacidade de intervir e garantir proximidade constitui uma característica da identidade profissional que assegura e legitima a utilidade social da profissão. Os assistentes sociais criam condições para prevenir, combater o abandono e absentismo escolar precoce, promovem o sucesso educativo de todos os alunos, nomeadamente provendo recursos e advocacia social, facilitam um clima favorável ao processo de aprendizagem através de mediação cultural, gestão de conflitos e articulação interinstitucional.

### 1. Metodologia qualitativa: Grupos Focais

A metodologia escolhida foi o Grupo Focal. Este processo criou condições para conhecer as representações dos profissionais e assegurar um distanciamento reflexivo sobre a própria ação profissional: a sistematização da prática; um olhar crítico sobre causas históricas e conjunturais que colocam o assistente social neste espaço sócio-ocupacional e a sua importância na defesa do direito à educação inclusiva.

Foram realizados quatro grupos. A transcrição dos conteúdos dos debates foram posteriormente revistas pelas participantes para garantir a fidelidade dos dados recolhidos.

**Quadro 1. Composição do grupo focal, Profissionais, experiência no serviço social escolar e inserção profissional**

Profissional	Experiência Serviço social escolar	Inserção profissional	Contexto	Nº de alunos
P1	11	Pré-escolar, 1º, 2º e 3º Ciclos	Urbana	1735
P2	11	Pré-escolar, 1º, 2º e 3º Ciclos	Urbana	510
P3	16	Pré-escolar, 1º, 2º e 3º Ciclos	Suburbana	2050





Profissio- nal	Experiencia Serviço social escolar	Inserção profissional	Contexto	Nº de alunos
P4	7	<b>Escola não agrupada 3º Ciclo e secundário</b>	Suburbana	1100
P5	13	<b>Pré-escolar, 1º, 2º e 3º Ciclos e Secundário</b>	Rural	1300
P6	8	<b>Pré-escolar, 1º, 2º e 3º Ciclos e Secundário</b>	Urbana e Rural	1250

## 2. Problemas sociais e Serviço Social Escolar

A escola em Portugal no passado foi planeada para uma parte minoritária e privilegiada da população. Mas, a evolução política, cultural e democrática que ocorreu no país a partir dos anos 70, culminou na universalização do ensino básico e na necessária democratização do ensino (D'Almeida, Souza, & Ribeiro, 2018), que trouxe para o ambiente escolar os problemas sociais. O aluno não chega desprovido da família, da sua história, do seu mundo e do seu contexto social – pelo contrário, leva-os na mochila para a convivência com outros mundos e diversos percursos de vida.

A escola é o espaço de materialização dos problemas sociais engendrados historicamente no país (Almeida, 2001, p. 11), e o Estado para enfrentar o novo cenário, criou Programas Sociais que previam a contratação de diversos profissionais (equipas multiprofissionais) onde o Serviço Social aparece como uma profissão com um saber capaz de lidar com as questões que tornaram o ambiente escolar tão heterogêneo quanto a sociedade hoje o é.

A Política de Educação pediu aos assistentes sociais o seu contributo para responder a três problemas principais: o insucesso, o absentismo e o abandono escolares. Estes problemas são sintomas que decorrem de questões sociais de ordens variadas e que se expressam no quotidiano profissional.

**Desemprego, emprego precário, pobreza e exclusão social da família,** que provocam falta de rendimentos e outros recursos necessários para um percurso escolar em condições favoráveis: habitação digna, alimentação saudável, cuidados de saúde e recursos de estimulação (livros, jogos, viagens, fruição





de experiências culturais e artísticas). Como refere Dearing, a partir de uma investigação feita nos EUA, a pobreza cria problemas no desenvolvimento das crianças e jovens. Dearing revela que as crianças que vivem na pobreza “*are more likely to exhibit neuroendocrine markers of chronic stress*” (2008:326). Este problema torna-se mais cruel ainda, se acrescentarmos contributos atuais das neurociências. Segundo Damásio “*o sistema nervoso é o principal responsável pela concretização da mente, da consciência e do raciocínio criativo*” (2020:43).

**Contextos multiproblemáticos** onde predomina uma cultura afastada da cultura formal escolar, a desvalorização do ensino e do conhecimento geram insucesso escolar. Como afirma Charlot (2001), não há igualdade social dos sujeitos no acesso ao saber. As experiências de vida dependem do grupo social de origem e a escola nem sempre consegue fazer a ponte necessária para garantir que as aprendizagens se suportem em processos de reelaboração das representações que a criança e o jovem trazem da sua experiência de vida. As neurociências explicam que, não se consegue aprender em cima do que não se sabe, e como afirma o pedagogo Meirieu (1994), o processo de ensino precisa apoiar-se no que a criança aprendeu no seu contexto de vida. O divórcio entre a escola e as famílias “*com dificuldades*” é reconhecido pelas profissionais.

*Por vezes não existe comunicação entre pais e filhos relativamente ao contexto escola, mais propriamente ao que aconteceu no dia- a- dia do filho (P5).*

Os assistentes sociais, como mediadores entre a escola e a família, podem ter um papel fundamental em trazer para a comunidade escolar a visão de mundo das crianças e jovens, que precisa ser o ponto de apoio das aprendizagens propostas pela escola. Na perspetiva das neurociências, Falco e Kuz afirmam que “*El cerebro es un cerebro social: es decir, se configura con nuestra relación con el entorno. El aprendizaje depende enormemente del entorno social en que se encuentre el individuo*” (2016:45).

**Famílias pobres sujeitas a um estresse permanente** que condiciona as suas capacidades parentais, a sua estruturação e limita a sua habilidade de assumir responsabilidades parentais e educativas para promover uma socialização primária básica com: estimulação da linguagem, aprendizagens básicas, vinculação afetiva, segurança, cuidado de saúde, higiene, alimentação, organização do tempo e do espaço doméstico. Muitas vezes, as dificuldades da família são avaliadas como incapacidades individuais, mas o estudo apresentado por Dearing mostra que “*More specifically, volatile family economics may make for volatile and unpredictable family lives (e.g., inconsistent parenting practices) and,*



*in turn, emotionally and behaviorally volatile youth who are attempting to adapt to their changing developmental context” (2008:327).*

Estudos confirmam que quando aumentam os rendimentos, os problemas emocionais nas famílias pobres diminuem, por isso, todo o trabalho de provisão de recursos desenvolvido pelos profissionais tem efeitos colaterais importantes para as escolas: *“decreased maternal depressive symptoms, increased family investments in developmentally stimulating material resources for their children, and an improved emotional climate in the home. These effects on the home environment are particularly pronounced for poor families, especially when the home is extremely deprived and stressful before income gains »* (Dearing 2008:329).

**Sofrimentos psíquicos e/ou problemas de comportamento**, desfavorecem o processo de ensino-aprendizagem, quer individual quer de grupo, e são um resultado colateral dos problemas acima referidos. Falco & Kuz acrescentam que *“Las emociones son críticas para la elaboración de pautas: lo que aprendemos es influido por las emociones”* (2016:45) e Damásio acrescenta no que diz respeito ao funcionamento do cérebro que *“a dor da vergonha social é comparável à de um cancro terminal”* (2020: 156).

Verifica-se que chegam à escola alunos já referenciados pelos serviços e sistemas externos de proteção social (CPCJ, EMAT, Equipas de RSI e de Saúde, CAFAP, entre outros).

*Algumas crianças encontram-se sinalizadas no nosso serviço desde o pré-escolar até ao secundário, porque os problemas sociais mantem-se ou vão se alterando. (P5)*

**Fragilidade das relações afectivas**, nomeadamente relações instáveis: pais ou familiares que mudam frequentemente de parceiros; famílias monoparentais onde pode faltar um elemento de referência; situações de negligência ou violência doméstica, que produzem memórias traumáticas e não permitam a construção de uma estrutura mental favorável à aquisição de novas aprendizagens e podem gerar insegurança afectiva.

**Interferência das TICs na educação.** TV, computadores telemóveis, internet são fundamentais, mas mal utilizadas, podem limitar a capacidade de aprender, desvalorizar o esforço pessoal que toda a aprendizagem exige. Nas relações familiares utilizadas sem controlo e acompanhamento familiar, sem definição de limites na gestão do tempo/espço podem pôr em causa a vinculação afetiva tão importante para o desenvolvimento individual, como afirma Bauman *“A presença ubíqua e contínua (...) de proximidade virtual universal e permanente disponível graças à rede electrónica faz a balança pender decididamente a favor do afastamento, do distanciamento”* (2003:85).





Construir uma relação empática com pais e alunos para favorecer relações afetivas significativas, criar ou reforçar atores coletivos como as associações de pais, associações de alunos, grupos de atividades e de discussão de temas, é, por isso, um campo de intervenção importante para os assistentes sociais.

**A escola e os seus agentes confrontam-se com as consequências das desigualdades**, com as exigências de avaliação de programas, com turmas numerosas e com dificuldade em gerir comportamentos individuais e coletivos que prejudicam um clima pedagógico propício à aprendizagem. As carreiras precárias e instáveis dos próprios atores (docentes, auxiliares educativos e outros profissionais) dificultam a construção de uma relação pedagógica consistente. Os assistentes sociais podem reduzir os obstáculos que impedem a Escola de atender e valorizar a cultura de partida dos alunos e contribuir para reduzir a distância cultural entre a escola e contexto de origem: estimular métodos pedagógicos que acompanhem os ritmos de aprendizagens de alunos tão heterogêneos, de forma a favorecer a capacitação para consolidar métodos de trabalho necessários ao esforço e aptidões de que cada um. Um exemplo disso é o apoio na fase da transição entre ciclos, 5º ano e 7º ano, quando mudam as formas organizativas e pedagógicas do sistema de ensino e passam a uma relação menos individualizada a um espalhamento maior do conhecimento, com problemas de adaptação.

*Fazemos a ponte entre a escola e família, nomeadamente através de projetos de transição de ciclo. Estes projetos envolvem atividades com aluno, pais e professores (P5).*

### **2.1. As competências do assistente social no ambiente educativo**

A prática do assistente social para defender uma educação pública, inclusiva e de qualidade para todos, respeita os princípios e objetivos da profissão e fortalece o seu projeto ético-político.<sup>5</sup> O trabalho do assistente social exige competências teóricas e práticas e os diversos saberes que as suportam (Granja, 2011):

---

<sup>5</sup> O Serviço Social, de acordo com a definição Global aprovada em julho de 2014 pela FIAS e AIESS (referência internacional da identidade coletiva para os assistentes sociais) é uma profissão de intervenção que trabalha a relação das pessoas com as estruturas sociais a fim de promover uma mudança para o Bem-Estar social, tendo como princípios centrais: a justiça social, a coesão social, o empowerment, a responsabilidade coletiva e o respeito pelos direitos humanos.





- 1) Competência teórica: saberes disciplinares que explicam os problemas, as dinâmicas sociais, as políticas sociais e leis que as aplicam (*Constituição da República Portuguesa de 1976; Lei de Bases do Sistema Educativo 46/86, 1986-10-14 - DRE; Lei de Proteção de Crianças e Jovens de n.º 147/99 de 01 de Setembro; Decreto-Lei de Educação Inclusiva n.º 54/2018*, entre outras);
- 2) Competência de execução: saberes processuais e metodológicos para definir planos, prioridades, fases da intervenção, dinâmicas e condução de processos sociais;
- 3) Competências de interação social: saberes relacionais, comunicacionais e pedagógicos para estabelecer relações de empatia, respeito, horizontalidade, para facilitar mudanças, mediar conflitos e diferenças culturais, dinamizar grupos;
- 4) Competências de articulação: saber contextual sobre o meio onde se exerce, para identificar a relação de forças existentes, os poderes e lógicas em presença, os recursos disponíveis e sua gestão.

### **3. Intervenção do assistente social escolar**

A intervenção em contexto escolar é biopsicossocial e realiza-se de forma individual, em grupo ou com a comunidade.

#### **3.1. A sinalização dos problemas**

Essa intervenção inicia-se com a sinalização de situações que espelham problemas visíveis nas crianças, jovens e/ou famílias. A sinalização é feita por educadores de infância, professores, diretores de turma, parceiros locais, pelo próprio aluno, família e pelo próprio profissional.

*O assistente social pode identificar necessidades até durante o horário do recreio...  
somos todos sinalizadores (P2)*

Normalmente é formalizada através da entrega de uma ficha de sinalização (construída de acordo com o contexto escolar) e que, posteriormente, é analisada pelos diferentes profissionais da equipa

#### **3.2. O diagnóstico social**

O diagnóstico social é um ato profissional atribuído ao Assistente Social e é reconhecido no código deontológico.

Consiste no processo de recolha de informação e avaliação para averiguar a origem do problema, para além dos sintomas evidentes ou aparentes. Este





processo, sempre em atualização, permite definir objetivos, estabelecer prioridades, planejar fases da intervenção e obter e organizar os recursos necessários.

### 3.2.1. Construção do diagnóstico

Exige uma relação de proximidade com aluno e encarregado da educação. A escuta qualificada, sensível e a observação direta, identificam as questões menos visíveis dos problemas. Um caso de absentismo por exemplo pode ser muito mais do que o aparente desinteresse do aluno pela escola, pode ter origem em motivos familiares, *bullying*, ou carências várias:

*A observação direta é um bom instrumento de trabalho, pois dá indicativos de possíveis problemas (magreza extrema, tristeza, apatia, palidez excessiva) (P5).*

*Um aluno afastado do seu grupo de convívio habitual, às vezes é indício de um problema em casa ou na escola (P2).*

É necessário articular com agentes escolares, parceiros locais da rede de apoio social e recorrer à análise de documentos (processo individual do aluno, registos e encaminhamentos já realizados).

*Procuro saber da equipa de saúde local se os responsáveis pela criança fazem o acompanhamento de saúde, se a levam para vacinar e às consultas (P5).*

*Ouç o aluno e depois o encarregado da educação. Às vezes, antes de falar com a família, faço contactos, analiso o ecomapa e genograma para saber com quem a criança pode contar. Tento resolver as questões na própria escola e com os serviços de primeira linha. (P4).*

A visita domiciliária é um instrumento de trabalho que amplia o conhecimento acerca da realidade sociofamiliar do aluno, que pode contribuir para assisti-lo e encaminhá-lo adequadamente (Almeida, 2001, p. 13). A visita é feita com propósito de se fazer a escuta ativa da família, observar as relações de afeto e competências a nível parental e perceber questões objetivas como: condições de habitação (energia elétrica, equipamentos, espaço para a criança, higiene, organização doméstica de horários e tarefas, carência económica, ausência de bens básicos). Não existe uma grelha pré-definida de observação, e de acordo com o problema e a experiência, identificam-se os indicadores significativos.







*Quando se justifica realizo a visita domiciliária como instrumento de conhecimento e recolha de informação(P5).*

*Não costumo mexer em nada da casa, mas há exceção. Depois de estabelecer uma relação de confiança, pedi para olhar os armários de uma senhora porque havia indícios de que a família não tinha mantimentos - e de facto isso foi constatado e a escola pôde tomar providências para ajudar. A visita é para aprofundar diagnóstico e averiguar se há necessidade de sinalizar a situação a outras entidades. A casa pode ser reflexo da família e dar indícios das causas de alguns problemas detetados na escola (P1).*

Mas é considerada como último recurso na recolha de informações para o aprofundamento do diagnóstico social e é feita só em caso de necessidade.

*Os alunos comentam que na visita algumas técnicas mexem e observam tudo. Sentem que acabam por invadir a sua privacidade familiar(P6).*

*Há situações em que o convívio com a criança na escola revela muito mais sobre ela que uma visita à sua casa. (P1).*

Em alguns casos a visita só é feita por técnicos de entidades/serviços comunitários previamente definidos para evitar a fragmentação da intervenção social e a quebra de privacidade com a violência simbólica que isso implica;

*As visitas são de responsabilidade das equipas locais: Câmara, CPCJ, EMAT, CAFAP. São equipas que trabalham diretamente com as famílias. É até uma espécie de afronta às equipas cuja intervenção é focada nesse trabalho com a família (P6).*

*A visita domiciliária da assistente social da escola é uma mais-valia (por causa do absentismo) mas não é a primeira opção na busca do diagnóstico social. É, na verdade, um trabalho de colaboração com as entidades locais (P2).*

### **3.3. Plano de intervenção social e sua execução**

O plano e sua execução desenvolvem-se através de reuniões de equipa, de encontros frequentes com os alunos, com a família, com os atores escolares e comunitários para definir a intervenção, reajustar o processo e dinâmicas e avaliar resultados.





### 3.3.1. Apoio psicossocial individual aos alunos e familiares

O apoio psicossocial pode ter diferentes objetivos, mas parte sempre do envolvimento do aluno/família na resolução dos seus problemas, para pensar soluções, acompanhar ações, monitorizar e avaliar.

Pressupõe procedimentos vários, de acordo com Granja (2011), que se desenvolvem numa relação de ajuda interativa: a) informação sobre direitos e recursos; b) aconselhamento para apoiar mudanças educativas, tomadas de decisão, resolução de problemas; c) orientação, acompanhamento e advocacia social para procurar recursos, estimular a defesa de direitos; d) pedagógico e de ressocialização para promover mudanças de comportamentos, estimular autonomia e reflexão, capacitar para a participação e avaliar resultados.

Os procedimentos realizam-se com estabelecimento de uma relação empática, de escuta e interajuda com os alunos e familiares, que manifeste proximidade, reconheça os esforços da família e evite julgamentos sobre a competência dos pais. Um aspeto importante é a compreensão assumida sobre a complexidade dos problemas e decisões educativas, a necessidade de todos construírem e reforçarem competências educativas:

*Com as mães eu digo: eu também sou mãe, eu também nem sempre faço tudo certo. Os pais passam por aquele espaço, mas não percebem a vantagem. A escola deveria ser promotora de mudança, por isso na relação com a família, a equipa procura construir uma relação de confiança (P5).*

*É importante trazer os pais para a escola através de elogios, reconhecer os seus esforços, (...) para isso parto dos aspetos positivos do aluno e da família, por difícil que seja encontrar esses aspetos positivos. (P4).*

A relação e ajuda psicossocial implicam muitas vezes a efetivação de controlo social e o exercício da autoridade democrática sobre a negligência, violência e comportamentos desajustados ao clima de aprendizagem e para assegurar o respeito pelas regras democráticas como a livre expressão, inclusão de todos no sistema educativo, integridade dos recursos coletivos (edifícios, mobiliário, livros, material pedagógico) e combater o absentismo.

O efetivo exercício da autoridade para que ocorra e se legitime, exige, capacidade de escuta, sensível e compreensiva para fomentar o diálogo, tão necessário no trabalho pedagógico com alunos e pais, sobre direitos e deveres consequentes. Como afirma Freire, o agente educativo tem que ser um “democrata coerente com o seu sonho solidário e igualitário, para quem não é possível autoridade sem liberdade e esta sem aquela” (1915: 106). O exercício





da autoridade democrática pode ser difícil e transformar-se em autoritarismo, se não existir uma relação de confiança e empatia.

*Para a construção de uma relação empática, promotora de mudança, o/a AS deve ser bastante assertivo na sua comunicação com a família ou aluno/a. (P1)*

A capacidade para estimular a participação individual e de grupos, possibilita a análise crítica das políticas sociais, em especial as que possam criar obstáculos à educação das crianças e jovens, como recurso de mobilidade social ascendente para contrariar as desigualdades e injustiça social. Como afirma Freire (2015), se a educação não pode resolver tudo, alguma coisa de fundamental ela faz, garante o direito das crianças a serem seres humanos! Sem educação, afeto e cuidado da família, da escola e da comunidade ninguém se torna humano. Educação é o primeiro direito a respeitar para se efetivar a condição humana!

Garantir a proximidade para construir e fortalecer a relação com os alunos e família, dar as respostas necessárias, implica actualmente interagir por meio de canais diversos: presencial, telemóvel, plataformas com suporte informático e em documentos. No período de pandemia esta proximidade garantiu em muitos casos as condições de aprendizagens no ensino à distância;

*A abertura do gabinete à comunidade escolar com algum grau de informalidade, e proporcionar os encontros nos corredores, sala de aula e recreios facilitam a aproximação dos alunos (P6).*

*O uso do meu telemóvel particular facilitou o trabalho, criou ligações positivas, e tranquilizou os pais (P5).*

### 3.3.2. Articulação interinstitucional

Em casos de risco, negligência ou sinais de problemas críticos, o assistente social monitoriza e encaminha para autoridades competentes, em prol da garantia do supremo interesse da criança. Colabora directamente com os serviços da comunidade e da rede de proteção social (CPCJ, Tribunais, Serviços de Saúde), sempre salvaguardado com os seus registos escritos, que se convertem em relatório e parecer social.

*Cabe, principalmente, aos assistentes sociais, a elaboração dos relatórios sociais e realização dos contactos com as instituições externas e as sinalizações à CPCJ (P1).*





O AS articula com os intervenientes internos e externos na busca de respostas de suporte em situações de carência, como o encaminhamento, o aconselhamento, a orientação para provisão de recursos. De ressaltar, a marcante função do assistente social durante a crise sanitária provocada pelo coronavírus e o desencadear de novas situações de pobreza. Várias famílias recorreram a apoios sociais. Crianças e jovens admitiram ter acesso a uma única refeição diária completa: o almoço na cantina escolar.

*Neste momento, a maior preocupação é de cariz socioeconómico, pois famílias que não recorreriam aos serviços, vêm-se obrigadas a solicitar até o auxílio alimentar. O fornecimento do pequeno-almoço aos alunos é uma resposta de extrema importância para uma grande parte das famílias (P6).*

*Dinamizamos projetos solidários diante de algumas situações de pobreza e de necessidades materiais, para mobilizar recursos internos e externos à escola e orientamos a família quanto aos trâmites para o acesso às respostas pretendidas(P1).*

Foi relatada uma experiência positiva de articulação regular e institucional com serviço de saúde mental;

*No meu agrupamento existe facilidade de atendimento, pois há uma relação estreita entre profissionais da saúde e da educação. Esta parceria facilita a intervenção nos casos de saúde mental e psicológica. Uma boa prática são as reuniões de consultadoria do ACES OAZ. Uma vez por mês promove reunião para todos os técnicos a fim de discutir sobre problemas dos alunos que frequentam consulta de desenvolvimento e consulta de pedopsiquiatria. Muitas vezes, a saúde mental está relacionada com a estimulação familiar e as dinâmicas familiares, onde os problemas de ordem social podem interferir em processos emocionais e psicológicos dos alunos. (P5).*

Foram narrados casos de crianças que tomam medicação para que se mantenham na escola e os professores consigam dar aula. A medicação poderia ser evitada, se existirem outros recursos alternativos, como: ensino especial, apoio psicológico, grupos terapêuticos diversos, atividades desportivas e artísticas terapêuticas.

*Muitas vezes, os médicos dizem que as questões de saúde das crianças são de natureza social, decorrentes da pobreza e do meio em que vivem, e não de ordem psicológica ou psiquiátrica (P5).*





### 3.3.3. Uma outra função importante é a mediação entre pais e professores

*Somos agentes transformadores de mentalidades e precisamos ajudar a ampliar a percepção dos professores. Desmistificar a linguagem é importante, porque o professor conversa com a família, mas não se faz entender. Porém, já se percebe alguma mudança... No início havia uma distância muito grande entre o educador e o aluno. Agora há uma relação mais horizontal). O assistente social na escola/Conselho de Turma pode ajudar, inclusive, ao aluno a transitar de turma/ano, e por isso é importante: amplia o olhar dos profissionais. O docente que se dedicou muito ao longo do ano letivo fica frustrado quando não percebe o retorno do aluno, é preciso ajudá-lo a ler a realidade social do aluno (P5).*

*Existe a necessidade de gerir as expectativas face ao papel do assistente social. Não substituímos a família, nem o professor. (P1).*

### 3.3.4. Trabalho com grupos

O sucesso escolar no sistema educativo é mais difícil para aqueles que se encontram em posição social e economicamente mais desfavorável. Foi relatado uma experiência de apoio ao estudo para alunos em situação de insucesso, com défice de hábitos de trabalho intelectual e sem ambiente favorável ao processo de aprendizagem. A participação da assistente social foi fulcral:

*Como resposta ao problema do insucesso e da indisciplina a equipa técnica, elaborou e geriu um Projeto “Biblio+” que contou com a colaboração de professores, outros agentes internos e voluntários da Câmara. O objetivo foi o reforço escolar das aprendizagens dos alunos, utilizando a biblioteca da escola para acompanhar, incentivar e motivar o estudo. Esta atividade possibilitou aos alunos estudarem em ambiente diferente da sala de aula e também a treinar competências transversais, tais como: a concentração, interajuda, interação com adultos, respeito pelo outro e pelas regras, capacidade de organização, perseverança e empenho. Permitiu trabalhar com os/as crianças e jovens o saber-ser, saber-estar e o saber-fazer.*

*A boa relação entre os profissionais facilitou o trabalho, e o contacto mais estreito com os alunos/as e suas famílias, trouxe resultados, desde logo, a melhoria dos resultados escolares, elevou a motivação escolar e, consequentemente, teve impacto em situações disciplinares. O projeto foi viabilizado pelo Conselho Pedagógico e integrou muitos docentes, com a coordenação da equipa técnica do Gabinete Social (o que não é comum), e apoiou cerca de 120 alunos ao longo do ano, todos os dias, no tempo extra letivo (P1).*

E com grupos de encarregados da educação:





*Até ao momento da pandemia havia encontros com as famílias (...) para partilhar, discutir competências parentais e educacionais, organizados pelo CAFAP e pela assistente social da Escola (P6).*

*Fazíamos grupos de pais que eram divididos por temáticas. Eram encontros para trazer os pais à escola, de uma forma positiva e para responder a diferentes questões. Neste período de Pandemia, tem um grupo de desenvolvimento pessoal com mães em parceria com uma instituição externa, estando também a ser desenvolvida uma Formação de Familiares em Competências Digitais que será dada por alunos do oitavo e do nono ano (P2).*

*Fazíamos grupos de pais que eram dinamizados pela assistente social e pela psicóloga. O contato próximo com as famílias poderá ter mais resultados, mas também é importante a realização de ações transversais de enfoque na parentalidade positiva. Infelizmente, com a pandemia, detetamos problemas em várias dimensões. (P1).*

#### **4. O serviço social nas equipas multidisciplinares: contributos e limites**

As equipas técnicas que compõem os gabinetes sociais são formadas por psicólogos, assistentes sociais, educadores sociais, animadores sociais e professores. A partir do DL54/2018 foram institucionalizadas as equipas multidisciplinares que compõem o gabinete da Escola Inclusiva.

Existe ainda alguma indefinição sobre as funções dos assistentes sociais nas Escolas, mas onde existem, observa-se uma sobrecarga de trabalho. No caso das participantes no grupo focal o rácio é de 1.324 alunos por profissional.

*Somos poucos para o volume de trabalho que temos. No meu caso, por exemplo, tenho muitas crianças sinalizadas e sou a única assistente social, e a resposta nem sempre depende só de mim (P3).*

Existem diferentes tipos de equipas e a relação com os atores profissionais depende do contexto e da cultura organizacional da escola/direção e, como em todas as áreas profissionais afins, há pontos de convergência;

*Quando entrei na escola, havia um educador social que atuava como assistente social, e precisei criar um campo de atuação diferenciado. Mas as áreas tocam-se (P4).*





*Onde trabalho (...) Todos possuem papéis e competências bem definidos. Cabe ao Assistente Social a articulação com as instituições/rede social e com as CPCJ. A boa relação entre profissionais e a estabilidade da equipa facilita toda a intervenção(P1).*

Em síntese pode concluir-se que o assistente social exerce articulação constante com a comunidade, com os serviços internos e externos existentes, estabelece a ligação com as famílias, garante a mediação cultural entre a escola/crianças/jovens e assegura a provisão de recursos. As funções emergenciais agravam-se em territórios educativos com grandes desigualdades sociais ou, nas situações de crise como a atual, e podem condicionar outros campos de intervenção.

*O assistente social é um agente social de cooperação, mas o papel de catalisador de recursos, deixa-o confrontado com os limites da sua atuação. (P5).*

## Conclusões

Como afirma Damásio ao analisar a realidade atual “*Um bom motivo para se ter esperança no meio da actual crise é o facto de, até hoje, ainda não se ter levado a cabo qualquer projecto educativo de forma consistente, longa e abrangente, capaz de provar como resultado de um fracasso, que não seríamos capazes de chegar à melhor condição humana porque ansiamos.*” (2018:308).

Sem dúvida que um projeto educativo para uma melhor condição humana, com justiça social, precisa dos assistentes sociais nas escolas. Neste artigo, o testemunho dos profissionais é disso uma prova e um contributo. Albuquerque, Almeida e Santos dizem que “*uma intervenção social que consegue monitorizar as suas práticas, mensurar resultados (...), posicionar-se como mobilizador de sinergias e empreendimento, investigar e disseminar resultados e suas avaliações, será uma intervenção social hoje e no futuro, potencialmente mais progressista e estratégica.*” (2017:89).

Pela experiência dos profissionais e pelo resultado do seu trabalho conclui-se que os contributos do Serviço Social nas Escolas se fazem sentir nos seguintes aspetos:

- Provê com recursos simbólicos e materiais famílias, crianças e jovens para garantir equidade nos percursos escolares;
- Influencia a gestão apresentando resultados em novas formas da organização escolar;





- Contribui para resultados positivos quanto a: problemas disciplinares, sucesso escolar e redução de abandono, distribuição de recursos; resolução e minimização de problemas sociofamiliares;
- Assume um papel propositivo, quando apresenta projetos, e influencia atitudes e disposições diferentes nos agentes escolares;
- Não se limita a atuar no contexto restrito da escola, mas afirma-se como um profissional crítico e propositivo que situa o aluno no seu contexto familiar, social, cultural e económico mais amplo, combatendo o conformismo e o fatalismo face as consequências dos problemas sociais na vida das crianças e jovens
- Possui um olhar amplo e contextual sobre o aluno em dificuldade e auxilia outros profissionais, mediando relações e contribui para a construção de uma perspetiva social;
- Respeita os seus compromissos éticos: defende direito à educação, como direito básico da condição humana; reconhece o direito à participação das famílias e incentiva o seu empoderamento na educação dos seus filhos e na vida da escola;
- Desenvolve a sua atividade com autonomia, respeitando a autonomia dos outros atores;
- Garante o direito à privacidade dos alunos e famílias.

Como refere Albuquerque sobre a reflexibilidade associada à ação: “*Trata-se de uma lógica concertada, ou seja, de partilha de um sentido comum de repertório compartilhado a mobilizar no momento e contexto adequados*” (2017:15). Foi o que aconteceu com estes profissionais em plena pandemia que se reuniram presencialmente e por meio das TICs. Foi apenas um início, mas é necessário continuar, porque não há justificativas para não tentar fazer melhor, aprender com a experiência dos outros e contribuir para o avanço da profissão.

### Referências Bibliográficas

Albuquerque, C. (2017). A reflexividade no quotidiano profissional dos assistentes sociais. In C. Albuquerque & C. Arcoverde (Eds.), *Serviço social contemporâneo: reflexividade e estratégia* (pp. 28-46). Lisboa: Pactor.

Albuquerque, C., Santos, C. C., & Almeida, H. (2017). Análise estratégica do empoderamento social. In C. Albuquerque; C. Arcoverde (Eds.), *Serviço social contemporâneo: reflexividade e estratégia* (pp. 71-89). Lisboa: Pactor.







- Almeida, N. L. (2001). *Serviço Social na Educação*. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social.
- Associação dos Profissionais de Serviço Social. (2018). *Código Deontológico dos Assistentes Sociais em Portugal*. APSS.
- Bauman, Z. (2003). *O amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Lisboa: Relógio de Água
- Carvalho, M. I. (2018). *Serviço Social em Educação*. Lisboa: Pactor.
- Charlot, B. (ed.). (2001). *Os Jovens e o saber Charlot: perspectivas mundiais*. Porto Alegre: Artmed Editora.
- Damásio, A. (2017). *A estranha ordem das coisas: A vida, os sentimentos e as culturas humanas*. Lisboa: Temas e Debates.
- Damásio, A. (2020). *Sentir & saber: A caminho da consciência*. Lisboa: Temas e Debates.
- D'Almeida, J. L., Souza, P., & Ribeiro, S. (2018). A escola hoje: velhos problemas, novos caminhos. In. J. L. D'Almeida & P. Souza. *Serviço Social na escola: contributos para o campo profissional* (pp.17-24). Lisboa: Húmus.
- Dearing, E. (2008). Psychological Costs of Growing Up Poor. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1136(1): 324-332. <https://doi.org/10.1196/annals.1425.006>
- Freire, P. (2015). *A pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Falco, M. & Kuz A. (2016). Comprendiendo el Aprendizaje a través de las Neurociencias, con el entrelazado de las TICs en Educación. *Revista Iberoamericana de Educación en Tecnología y Tecnología en Educación*, 17: 43-51. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/54200/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/54200/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1).
- Granja, B. (2011). A competência reflexiva processual em serviço social na ação profissional junto às populações. *Cadernos de Pesquisa*, 41 (143): 428-453.
- Meirieu, P. (2010). *Apprendre... oui, mais comment*. Paris: ESF Éditeur.
- Direção-Geral da Educação. (2021, Janeiro 23). *Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. <https://www.dge.mec.pt/teip>



## **Contributos do Assistente Social para a implementação de percursos formativos e contextos escolares inclusivos**

Paula Cristina Vieira

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*

Elsa Montenegro Marques

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*

Maria Sidalina de Almeida

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*

### **Resumo**

Num projecto de investigação que estamos a iniciar propomo-nos analisar a capacidade de alguns dos percursos de formação alternativos ao ensino regular, existentes para o 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário - nomeadamente os cursos de Educação e Formação e os cursos Profissionais -, de combater o insucesso e abandono escolares. Insucesso e abandono que atingem sobretudo os jovens dos estratos sociais económica e culturalmente mais destituídos da sociedade portuguesa. Entre outros objectivos que pretendemos atingir com este estudo, um centra-se na vontade de perceber qual é o papel que o Assistente Social (AS) tem tido neste processo, quando faz parte dos quadros técnicos da escola e/ou integra as equipas pedagógicas responsáveis pela realização dos referidos cursos. Uma das tarefas que encetamos nesse sentido consistiu em procurar caracterizar o trabalho do AS no campo da escola, acedendo e analisando o que está produzido a este respeito, seja no âmbito





de trabalhos de investigação individuais (livros, artigos, dissertações de mestrado e teses de doutoramento), seja no âmbito de estruturas colectivas como a Rede de Investigação e Intervenção de Serviço Social nas Escolas, Rede Riisse, recentemente criada. O que pretendemos com esta comunicação é dar conta e problematizar alguns dos resultados a que já chegamos com esta análise.

**Palavras-chave:** Escola inclusiva; percursos de dupla certificação; funções e práticas do Assistente Social na escola.

No âmbito de um projecto de investigação em que nos propomos analisar a capacidade de alguns dos percursos de formação alternativos ao ensino regular combaterem o insucesso e abandono escolares, integramos, entre outros objectivos, a vontade de perceber o papel que o Assistente Social (AS) desempenha neste processo, quando faz parte dos quadros técnicos da escola e/ ou das equipas pedagógicas responsáveis pelo acompanhamento desses percursos. Referimo-nos, nomeadamente, aos percursos formativos que se consubstanciam nos cursos de Educação e Formação e nos cursos Profissionais que, a par do ensino regular e de outro tipo de formações, compõem a oferta formativa nos 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundário. Cursos que se dirigem sobretudo às crianças e jovens que não querem ou não conseguem acompanhar esta última modalidade de ensino, designadamente pelas baixas aspirações escolares que possuem, por se sentirem diferentes e discriminados numa escola que diz tomar os alunos como iguais, mas que afinal rejeita os mais impreparados, por acúmulo de retenções, pela recusa dos percursos escolares muito prolongados e das consequentes inserções profissionais tardias, etc.

Para caracterizar e analisar o contributo que o AS dá, quando existe na escola, para a eficácia dos referidos cursos, traduzida em motivação, integração escolar e social dos jovens que os frequentam e nos índices de sucesso escolar que atingem, formulámos algumas questões:

- 1) Em que condições institucionais intervém o AS na escola (quadro de constrangimentos e de possibilidades)?
- 2) Que prioridades norteiam o seu trabalho: quais são e como as define?
- 4) Como as partilha com os outros agentes educativos e como os persuade da sua pertinência?
- 5) Que frentes de trabalho elege e que programas de acção concebe para ajudar a combater problemas como o absentismo, a indisciplina, o insucesso e a violência na escola?

~ ~





- 6) De que modo (com quem e como) operacionaliza esses programas?
- 7) Que avaliação faz/propõe do trabalho desenvolvido e que contributos dá para reverter essa avaliação para o sucesso dos jovens, o aperfeiçoamento dos cursos e, de um modo geral, para um melhor funcionamento da escola?

Temos a noção da pouca implantação do Serviço Social nas escolas. Se quiséssemos assinalar os grandes marcos da integração destes profissionais nesta instituição salientaríamos:

- 1) como factor precursor, a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1987) que institui a escolaridade obrigatória até ao 9º ano, acabando por ter o efeito paradoxal de tornar mais visível o fenómeno do insucesso escolar;
- 2) a criação, em 1991, do Serviço de Psicologia e Orientação (SPO) que tinha como principais objectivos dar apoio psicológico e prestar orientação escolar e profissional aos alunos (Decreto de Lei nº190/91 de 17 de Maio). Este serviço é um marco no surgimento da intervenção social nas escolas e, embora conte predominantemente com a figura do psicólogo, diversos AS também o integraram/integram;
- 3) a criação, em 1996, do Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) que assenta no reconhecimento da existência de espaços geosociais considerados prioritários, dado o acúmulo de carências e vulnerabilidades económicas e sociais, e da correlação que existe entre estas condições e o abandono e insucesso escolar dos jovens que aí residem. Centrado na escola, este programa tem como função primordial prevenir e reduzir o abandono escolar precoce e o absentismo, a indisciplina e promover o sucesso educativo de todos os alunos;
- 4) a criação, desde 1998, do Gabinete de Apoio ao Aluno e Família (GAAF). Um gabinete da iniciativa do Instituto de Apoio à Criança (IAC) que tem por base a filosofia de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e uma metodologia própria. Segundo o IAC, trata-se de “uma metodologia de abordagem individual, apoiada num clima de confiança entre técnico e aluno, e numa articulação de trabalho entre





os diferentes serviços de apoio da escola e parceiros da comunidade” (pág. do IAC).

Pese embora esta pouca implantação, há já alguns estudos que procuram caracterizar o trabalho social neste importante sub-sistema social. Referimo-nos a dissertações de mestrado (entre outras, Nogueira, 2011; Gomes, 2011; Gomes, 2015; da Silva, 2016), teses de doutoramento (Abrunhosa, 2015), projectos de investigação (Rede de Investigação e Intervenção em Serviço Social nas Escolas, RIIS) e outros estudos e reflexões trazidos a público em livros (de Carvalho, 2018; D’Almeida & Sousa, 2018).

Embora não tenhamos ainda esgotado essa consulta, dos trabalhos lidos ressaltam já algumas regularidades. Um delas que aqui gostávamos de problematizar aponta para o facto das práticas do AS tenderem a organizar-se em torno de uma principal frente de trabalho: A saber:

**- o acompanhamento social dos alunos que mais problemas suscitem na escola, seja pelos seus comportamentos perturbadores, seja pelas dificuldades de aprendizagem que revelam, seja pelas privações que apresentam (por exemplo, alimentares) e, consequentemente, das suas famílias.** De acordo com os próprios profissionais, o enquadramento institucional escola possibilita-lhes não só detectar situações problemáticas precocemente, que de outra forma dificilmente seriam identificadas, como uma posterior intervenção de proximidade e contínua no tempo.

Por sua vez, para levar a cabo esta frente de trabalho o AS actua a três níveis:

i) ao nível individual, junto dos jovens e suas famílias;

ii) ao nível da escola, colaborando com os outros técnicos (psicólogos, animadores, eventualmente, educadores sociais) que compõem o serviço de apoio ao aluno – SPO, GAAP – e também com a Direcção da escola e com todos os agentes educativos (I) no tratamento dos problemas disciplinares, integrando o Gabinete de Acolhimento e Integração do Aluno, promovendo Programas de Competências Sociais e Pessoais dirigidas aos jovens mais indisciplinados; (II) na promoção de iniciativas sócio-educativas e de saúde: rastreios, escola de pais, animação de pátio





(GAAF), etc.; (III) na dinamização de iniciativas várias que visam a diminuição das carências sócio-económicas dos alunos (guarda-roupa escolar, banco de livros, articulação com o Apoio Social Escolar (ASE) etc.);

iii) ao nível da comunidade, articulando-se com os Parceiros Sociais da comunidade (Segurança Social, Comissão de Protecção a Crianças e Jovens, Centro de Saúde, Tribunal de Menores (Equipas de Crianças e Jovens do Tribunal), Instituto de Apoio à Criança, Centros Sociais e Comunitários, etc.): como recurso, recolha de informação, trabalho em rede, concertação de estratégias de intervenção (menos comum);

Em geral todos os profissionais referem a necessidade de contactar com os parceiros regularmente no sentido de fazerem uma intervenção global e articulada que possa dar resposta às necessidades dos alunos e famílias. No entanto, se em alguns casos se desenvolve um verdadeiro trabalho em rede, outros há em que muito ainda há a fazer neste sentido, pois o que se verifica são apenas contactos pontuais para abordar este ou aquele caso comum. (Nogueira, 2011, 79)

Não estando em causa a relevância desta frente de trabalho para suprir alguns dos principais problemas que afligem alunos e pais, é para nós indiscutível que ela não integra aquele que é um dos factores causais que mais intensa e directamente é responsável pelos fenómenos do insucesso e abandono escolares: **a transformação das práticas pedagógicas e da própria organização da escola por não permitir que a educação e o conhecimento seja acessível a todas as crianças e jovens.** Um factor causal que, como defenderemos adiante, se deve transformar numa outra frente de trabalho do AS.

De facto, a escola não está a conseguir corresponder às exigências actuais da sociedade. Uma exigência que reclama não só por uma educação diferenciada, capaz de incluir e escolarizar a diversidade das crianças que lhe chegam, realizando o princípio democrático da escola para todos; mas também por uma educação que não dissocie a função instrutória da função socializadora, dando contributos para que os jovens adquiram valores éticos, desenvolvam a sua capacidade de interagir com os outros e se transformem em seres capazes de aprender e de viver em sociedade.

Em virtude de mutações sociodemográficas e económicas diversas, entre as quais destacamos: a entrada da mulher no mundo do trabalho, a liberalização e regulação dos divórcios, a precarização da relação salarial que empurra muitos portugueses para a necessidade de acumular empregos, a juvenilização da sociedade ou a sua natureza *adulescêntrica*, segundo a terminologia de





Tony Anatrella<sup>1</sup> (2003), e o próprio reconhecimento do estatuto da criança como entidade independente e autónoma com direitos específicos; a família, primeira e mais importante instância educativa, tem sofrido alterações significativas, sobretudo na sua função socializadora.

A família sólida do passado deu lugar à família incerta da actualidade, onde predominam os vínculos instáveis entre os seus diversos membros e onde a relação educativa se torna uma simples relação de sedução, como refere também Anatrella (1988). O igualitarismo psicológico em que tendem a situar-se pais e filhos perverte a relação educativa na sua função de designar os limites, de propor objectos culturais e de oferecer um sistema de valores às gerações mais jovens. Face a tais desafios, os pais da actualidade ficam inseguros e acabam por transmitir aos filhos as suas próprias dúvidas.

Na sequência disso, hoje chega à escola um número cada vez maior de alunos com défices de socialização que se reflectem nos seus comportamentos de indisciplina, de agressividade, de irresponsabilidade, de não reconhecimento das regras sociais e da autoridade, de ausência dos mais elementares juízos morais e de uma acentuada ausência de curiosidade pelo saber.

Atualmente, estamos, pois, diante de um declínio do exercício das funções parentais que ameaça a constituição subjetiva (identitária) das novas gerações, fazendo com que estas cheguem à escola com fracturas significativas no desejo de aprender (Travi et. al., 2009). Num quadro de falência generalizada de estruturas tradicionais tão fundamentais como a família, pede-se então à escola que as guarde, as ocupe, as instrua, as estimule e as socialize.

Ora, a escola torna-se cada vez mais palco de fracassos e de formação precária também por não estar preparada para outras funções que não a de formar ou instruir, não conseguindo os agentes educativos, na maioria das vezes, lidar com essas outras responsabilidades que lhes estão a ser delegadas. Os professores, por exemplo, sentem-se oprimidos, angustiados e sem capacidade de reacção face a comportamentos de insubordinação e de indiferença dirigidos a si e ao que a escola representa.

É pois preciso atender às dificuldades da escola em se reorganizar no sentido de prevenir e solucionar o fracasso escolar e a indisciplina. Por exemplo,

---

<sup>1</sup> Dans le milieu des années 1970, j'ai créé la notion d'« adulescents » pour désigner un phénomène qui s'affirmait depuis les années 1960. Ce concept d'adulescent est une contraction des mots adult (adu) et adolescent (lescent). Il exprime, d'une part, des adultes qui s'identifient aux adolescents pour vivre; d'autre part, des jeunes qui ne parviennent pas à renoncer aux hésitations de l'adolescence pour accéder à un autre âge de la vie" (p.3).





a procura de respostas para o grande número de crianças e jovens com dificuldades de aprendizagem exigiria da escola um repensar dos seus processos. Coisa que a escola não está a conseguir, muito pelo contrário.

Há que reconhecer, como refere Pain (1989, p. 12), que o maior problema da escola a este nível reside no facto de “produzir sujeitos cuja atividade cognitiva, pobre, mecânica e passiva, se desenvolve muito aquém daquilo que lhe é estruturalmente possível”. O que leva a autora a considerar que são os próprios sistemas escolares, muito presos a uma transmissão padronizada e mecânica de conhecimentos já prontos e acabados, os grandes responsáveis pelas dificuldades de aprendizagem enfrentadas pelas crianças e jovens. O espaço escolar que deveria ser de formação de indivíduos críticos e capazes de transformar a realidade tende, ao invés, a tornar-se num ambiente que contribui para o aprisionamento da inteligência e, portanto, de exclusão.

Embora o contexto familiar de pertença surja, inequivocamente, como um dos factores explicativos das desigualdades diante da escola, por si só, está longe de conseguir explicá-las.

Há muito que a sociologia da educação põe em evidência a desigual repartição das probabilidades de sucesso escolar, em função das posições sociais que as famílias de origem dos alunos ocupam no espaço social, um espaço onde capitais económicos, culturais e simbólicos estão desigualmente distribuídos. Esta desigualdade reflecte-se tanto na duração do percurso escolar das crianças, como na qualidade das aprendizagens realizadas, como ainda nas vias profissionais e vocacionais escolhidas.

Bourdieu (1966, 1970, 1993), por exemplo, não se cansou de demonstrar o quanto o investimento dos pais no percurso escolar dos filhos varia consoante o seu grupo social de pertença. Com base em estudos empíricos e sem estabelecer qualquer relação de causalidade mecânica entre estas variáveis, o autor chegou à distinção de três formas de relação da família com a escola, conforme a classe de pertença: (I) nas classes populares essa relação tende a ser fraca ou mesmo inexistente, desde logo porque os pais têm a percepção de que as possibilidades de sucesso dos seus filhos são reduzidas e que o retorno do investimento na escola não é certo e por isso o risco de colocar os filhos na escola não compensa; (II) nas classes médias essa relação tende a ser bastante mais presente e sistemática, investindo os pais no acompanhamento da vida escolar dos seus filhos e na própria escola. Têm maiores expectativas de sucesso relativamente às classes populares e ambicionam a ascensão social; (III) nas elites, mais livres de preocupações com a ascensão social, tende a existir uma





relação com a escola mais despreocupada, sendo o sucesso escolar encarado como algo natural.

A diversidade sócio-familiar que existe hoje em dia nas sociedades ocidentais traduz-se em diferentes formas de valorização da escola e de articulação com ela por parte das famílias, e reflecte-se certamente no desencontro que se verifica entre esta e muitas das crianças e jovens que a frequentam.

Mas cabe à escola não acentuar e não reproduzir este desencontro. Coisa que tenderá a acontecer tanto mais quanto a escola se identificar com o que pensam as famílias das fracções mais desfavorecidas das classes populares acerca da própria escola e dos seus filhos, não apostando nas reais possibilidades e capacidades de cada sujeito e, portanto, não respeitando a sua singularidade no processo de aprendizagem.

Actualmente a escola converteu-se num palco muito heterogéneo, onde a educação se tornou um desafio que acarreta inúmeras exigências e dificuldades a todos os seus actores.

Embora a escola nunca tenha sido para todos, as transformações sociais a que nos vimos referindo e a massificação do acesso à educação exponenciou o número dos que não conseguem atingir os níveis definidos como sucesso escolar. Este último facto explicará a exigência que a Declaração de Salamanca da UNESCO (Declaração de Salamanca sobre princípios, política e práticas na área das necessidades educativas especiais, 1994) fez à escola e à sociedade no sentido de uma abertura às diferenças.

A proposta de uma escola inclusiva e de uma educação inclusiva pressupõe, incontornavelmente, que a escola invista na resignificação das práticas pedagógicas, inspirada no paradigma do respeito pelas diferenças. Pressupõe também uma nova organização da escola que assegure o acesso, a permanência e a aprendizagem de todos os alunos. As novas configurações familiares, associadas ao imperativo trazido pelo movimento da educação inclusiva e, ainda e sobretudo, os conflitos, dificuldades e sofrimentos que marcam o quotidiano escolar estão a gerar inquietações, angústias, incertezas e inseguranças nos jovens, mas também nos agentes educativos.

O professor, frente a alunos que, muitas vezes, apresentam dificuldades de aprendizagem e de relacionamento interpessoal, tende a sentir-se frustrado e incapaz, recusando mesmo trabalhar com esses alunos.

Esta atitude é em grande medida ditada pela selecção que o professor sistematicamente realiza dos sinais e símbolos comportamentais e linguísticos





que os alunos emitem, à luz de uma concepção/representação do tipo ideal de aluno. Isso mesmo é salientado por Perrenoud ao referir, que:

De um ponto de vista psicanalítico e antropológico, é normal que os professores prefiram certos alunos, aqueles que os gratificam, compartilham o seu respeito pelo conhecimento, pelo outro, pela higiene, pelos objetos, pelas regras de saber viver, pelas coisas bonitas, pelo trabalho bem feito, pela sinceridade e honestidade, pelos códigos estabelecidos entre pessoas convenientes e de boa vontade. (Perrenoud, 2001, 25)

É na base deste processo de reencontro de valores e de padrões de comportamento entre professor e alunos que o primeiro privilegia mais uns do que outros quando fala, interpela uns em detrimento de outros, se aproxima só de alguns para verificar se a resolução dos exercícios está a correr bem, enfim, se dirige aos bons alunos para obter a confirmação de que está a ser compreendido. É, pois, a representação prévia do professor acerca do que é ser aluno e de qual deve ser o seu comportamento (comportamento esperado) que em grande medida determina a aproximação que se estabelece entre este e os alunos. E é igualmente esta representação/concepção que autoriza os professores a adotarem classificações do tipo “desinteressado”, “desatento”, “perturbador” e, até, de “atrasado em termos de desenvolvimento” sobre os alunos cujos comportamentos dela se afastam. É, ainda, essa concepção de aluno ideal que vai formatando atitudes pedagógicas de progressivo abandono destes últimos alunos por parte do professor.

Por esta razão convém não reduzir os problemas de aprendizagem a meros défices de concentração e de processamento da informação ou processamento cognitivo. E isto porque, como também salienta o autor supra citado:

Os problemas de aprendizagem raramente se apresentam sob o aspecto de dificuldades cognitivas puras. Como causas ou consequências, existem neles todo o tipo de atitudes, de maneiras de ser no mundo que interpelam o professor não como técnico das situações didáticas e dos processos de aprendizagem da multiplicação ou do pretérito simples, mas como pessoa que tem valores, hábitos e até mesmo manias, gostos e desgostos, desejos, medos, fragilidades e opções, egoísmos e entusiasmos. (Perrenoud, 2001, 25)





Percebendo isto, é, pois, premente que o professor seja também ele apoiado e acompanhado.

Pensar e trabalhar para o sucesso educativo implica assim trabalhar com os educandos mas também com os educadores que, diante da diferença, entendida como distanciamento significativo do aluno em relação àquilo que estes esperam dele, se mostram fracassados e impotentes. Alunos que não acompanham os professores porque não dominam os pré-requisitos que lhes permitiria fazê-lo (domínio da língua, da leitura, da escrita, etc.), alunos com necessidades educativas especiais, bem como alunos que revelam indisciplina, todos eles tendem a representar para os professores a “diferença”. O aluno diferente, não raramente, deixa os professores num estado de não saber o que fazer. Nesta perspectiva, o AS e os outros técnicos que operam na escola, como o psicólogo ou o educador social, devem, de forma interdisciplinar, investir na retoma da sua função como educadores.

Este investimento passará pela realização de encontros sistemáticos com os professores:

- tanto para que possam encontrar um espaço de fala, de escuta, enfim, de partilha das dificuldades;
- como de reflexão sobre as razões do fracasso escolar, fazendo-os ver que este não é apenas produto de funções parentais fragilizadas e deficitárias e de problemas relacionados com a constituição subjectiva dos jovens, mas também produto da relação pedagógica, dos modelos educativos em vigor e do funcionamento da própria escola. Esta será uma via para que deixem de se “agarrar” aos sintomas dos problemas de aprendizagem e de comportamento com que se confrontam na sala de aula, e que os aprisiona nas limitações do aluno, e consigam centrar-se e investir nas suas reais capacidades e potencialidades para aprender.

Duas notas importantes: estes encontros devem ser extensíveis aos órgãos directivos das escolas e, como é óbvio, não devem dispensar a implicação e colaboração de um aliado crucial: os professores que mais competências pedagógicas e sociais revelam para integrar as diferenças dos alunos, as suas limitações e, principalmente, para trabalhar a partir delas.

Ainda que ténue e lentamente, a assunção desta frente de trabalho pelos AS que trabalham na escola, nos moldes aqui sucintamente descritos, contribuirá para que a escola saia da lógica curricular como algo de pré-formatado e rígido, para entrar na lógica da sua flexibilização e adaptação a partir da primazia do sujeito/aluno. Quando assim acontecer, aumentam as possibilidades de flores-





cimento de uma escola para todos, uma escola capaz de acolher a diferença, assegurando a permanência e a aprendizagem de crianças e adolescentes com e sem problemas de aprendizagem. Aí teremos uma escola não de integração, mas de inclusão. A diferença entre uma e outra é que, na primeira, os alunos devem adaptar-se aos ditames da escola, ao que consta do currículo, tomado como referência das relações de ensino e aprendizagem; na segunda, há uma abertura, por parte da escola às diferenças e, nesse sentido, a aprendizagem dá-se por meio de adaptações curriculares, considerando os diferentes sujeitos da aprendizagem e os seus modos de aprender.

O fracasso escolar é fruto de uma complexidade de fatores, exigindo um olhar amplo e integrado que comece na escola e que integre os diferentes e múltiplos saberes que podem concorrer para tornar o processo educativo inclusivo. O AS pode e deve implicar-se na definição desse processo promovendo e dinamizando espaços de escuta e de reflexão sobre questões de aprendizagem e de comportamento no seio da comunidade escolar. Esta será uma frente de trabalho que, a par de outras já empreendidas, ajudará certamente a combater o insucesso e o absentismo escolares.

### Referências bibliográficas

Abrunhosa, N. (2015). *O lugar do Serviço Social na sociedade e na educação: discussão teórica e perspectivas práticas*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Fernando Pessoa.

Anatrella, T. (1998). *Interminables adolescences. La psychologie des 12/13 ans*. Cerfl Cujas.

Anatrella, T. (2003). Les “adulcents”. *Études*, 399: 37-47.

Bourdieu, P. (1966). L'école conservatrice. Les inégalités devant l'école et la culture. *Revue Française de Sociologie*, 7(3): 325-347.

Bourdieu, P. & Passeron, J. C. (1970). *La reproduction*. Paris: Les Éditions de Minuit.

Bourdieu, P. (1993). Les contradictions de l'héritage. In P. Bourdieu et al, *La misère du monde* (pp.711-718). Paris: Seuil.

Carvalho, M. I. (2018). *Serviço Social em educação*. Lisboa: Pactor.

D'Almeida, J. L. & Sousa, P. (org.) (2018). *Serviço Social na escola: Contributos para o campo profissional*. V. N. Famalicão: Ed. Humus.

Gomes, J. (2015). *O agir do assistente social: um estudo de caso num agrupamento de escolas TEIP*. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Serviço Social do Porto.



Gomes, M. (2011). *A intervenção social junto de alunos em risco de abandono escolar: o caso dos GAAP*. Dissertação de Mestrado, ISCTE-IUL.

Silva, J. (2016). *O assistente social como mediador de conflitos na redução e prevenção do insucesso escolar com ênfase na indisciplina*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra.

Nogueira, B. (2011). *A intervenção do Serviço Social nas escolas TEIP: mais perto para chegar mais longe*. Dissertação de mestrado, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia.

Pain, S. (1989). *Diagnóstico e tratamento dos problemas de aprendizagem*. Artes Médicas.

Travi, M.; Oliveira-Menegotto, L. & Santos, G. (2009). A escola contemporânea diante do fracasso escolar. *Rev. Psicopedagogia*, 26(81): 425-34.



## **A perda de emprego numa fase tardia da vida ativa & bem-estar: o caso dos ex-trabalhadores dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo**

Raquel Gonçalves

*Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Viana do Castelo  
Centro de Administração e Políticas Públicas*

Rosária Ramos

*Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa  
Centro de Administração e Políticas Públicas*

Alexandra Lopes

*Faculdade de Letras da Universidade do Porto  
Departamento de Sociologia da FLUP – Universidade do Porto*

### **Resumo**

A investigação tem demonstrado associação entre desemprego e piores indicadores de bem-estar, e que o desemprego afeta cada indivíduo de forma diferente. Este estudo procura analisar o efeito da perda de emprego no bem-estar subjetivo dos indivíduos. Procura-se demonstrar quão importante é compreender a experiência de desemprego e as perceções de bem-estar individual de indivíduos que involuntariamente perderam o emprego.

Foram entrevistados dez ex-trabalhadores dos Estaleiros de Construção Naval de Viana do Castelo, aproximadamente dois anos após perderem o emprego. O processo de amostragem foi não probabilístico e decorreu da participação numa investigação quantitativa prévia. As entrevistas foram gravadas em formato áudio e transcritas, tendo a análise de conteúdo sido efetuada com recurso ao software N-Vivo 10.





Os resultados evidenciaram uma diversidade de trajetórias após a perda de emprego, sendo que apenas quatro dos participantes se encontravam empregados no momento da recolha de dados. Enquanto uns experienciaram uma transição suave após a perda do emprego – consubstanciada no reingresso no mercado de trabalho, para outros a perda de emprego teve efeitos mais severos. Relativamente ao bem-estar percebido, a análise permitiu verificar a emergência de três principais temas: (1) rotinas de vida diária, (2) qualidade e intensidade das relações familiares e de amizade e (3) alterações no rendimento do agregado familiar. Os participantes evidenciaram sentimentos de tristeza, incerteza, angústia e pânico, bem como stress, insegurança e preocupação face ao futuro o que afetou o seu bem-estar. Os resultados sugerem que a duração mais prolongada do desemprego parece ter contribuído para agravar as emoções negativas dos participantes.

O estudo permitiu verificar que os trabalhadores não estão protegidos de situações de desemprego nem das dificuldades a ele associadas numa fase tardia da vida ativa o que, atendendo às atuais mudanças demográficas, poderá ter importantes implicações políticas e sociais. Os resultados deste estudo podem revelar-se de particular interesse para contextos socioeconómicos semelhantes no sentido de apoiar os decisores políticos na formulação de políticas sociais de emprego e de promoção do bem-estar destinadas a grupos mais propensos a situações de desemprego.

**Palavras-chave:** Desemprego Involuntário; Bem-estar; Proteção dos trabalhadores mais velhos.

## Introdução

O desemprego tornou-se um fenómeno incontornável das sociedades ocidentais contemporâneas. Se no pós-II Guerra Mundial, a Europa assistia a um crescimento económico exponencial em que a economia absorvia a mão-de-obra, os salários tendiam a refletir os ganhos de produtividade resultantes da modernização tecnológica, os empregos eram estáveis e as situações de desemprego apresentavam valores relativamente baixos, hoje, a situação é profundamente diferente e o desemprego assume contornos bem mais preocupantes.

Considerando que o emprego é um dos fatores mais utilizados para descrever a situação económico-social dos países (especialmente durante períodos de recessão), mas também uma forma de participação na sociedade contribuindo





para a definição de uma identidade social numa sociedade em que ter emprego é a norma (Hiswåls, Marttila, Mälstam & Macassa, 2017), a perda do mesmo tem naturalmente consequências para os que deixam de estar ativos.

Com efeito, o desemprego tem implicações no bem-estar dos indivíduos. Estas implicações, tendencialmente de carácter negativo, estão relacionadas com uma maior instabilidade na vida quotidiana e com a fragmentação de projetos pessoais e profissionais que colocam os indivíduos em situação de risco social e vulnerabilidade aumentada.

A este propósito, a literatura tem demonstrado que, nas sociedades modernas, a identidade e o estatuto social dos indivíduos são fortemente influenciados pela participação no mercado de trabalho e que a perda involuntária do emprego pode contribuir para sentimentos de fracasso, ameaçar a identidade individual (Gallie & Paugam, 2000) e afetar negativamente o bem-estar e a qualidade de vida do indivíduo na medida em que pode colocar em causa a sua segurança financeira, o reconhecimento social e as relações interpessoais (Kunz, 2004). Também Giuntoli, Hughes, Karban e South (2015) verificaram que a saúde mental era afetada pelos constrangimentos financeiros associados à perda de emprego, bem como pela perda do papel social e pelas alterações na estruturação do tempo/rotinas diárias, conduzindo a situações de desmotivação e crises identitárias. Estas funções psicológicas associadas ao emprego (e.g., estruturação da vida diária, contactos sociais, estatuto e identidade social) tinham sido já utilizadas para explicar as consequências do desemprego no Modelo de Privação latente de Jahoda (1982). Estas funções são, de acordo com Paul e Moser (2009), necessidades básicas que precisam de ser satisfeitas para manter o bem-estar psicológico dos indivíduos. Nesta linha de pensamento, a perda de emprego, particularmente quando involuntária, faz com que os indivíduos sejam privados do seu salário, mas também das funções latentes do emprego o que conduz a um declínio do sentimento geral de bem-estar. É importante ressaltar que o modelo de Jahoda (1982) sugere também que as pessoas em situação de desemprego que encontram outras formas de alcançar estes benefícios latentes manifestam menos consequências negativas face à perda de emprego.

A este propósito, a meta-análise realizada por McKee-Ryan, Song, Wanberg e Kinicki (2005) sugere que os indivíduos que em situação de desemprego procuram manter as suas rotinas diárias, apresentam níveis mais elevados de bem-estar psicológico. A estruturação do tempo constitui, assim, um recurso de *coping* que permite suavizar as consequências negativas do desemprego, reforçando a premissa do modelo de Jahoda (1982). Esta associação







pode dever-se ao facto de os desempregados que mantêm as suas rotinas e um sentido de propósito simularem condições de vida próximas das que tinham quando estavam empregados e, conseqüentemente, poderem usufruir dos benefícios latentes do emprego.

O conceito de bem-estar está tradicionalmente associado à psicologia pelo que a ênfase tem sido colocada no bem-estar mental, ou seja, em termos da existência ou não de doenças mentais. No entanto, nas últimas décadas, a investigação tem-se estendido a outros domínios, desde a saúde pública, ciências sociais ou, dentro destas, à política social. No presente estudo, o bem-estar é definido como bem-estar físico e psicológico incluindo percepções de qualidade de vida.

As investigações quantitativas são predominantes quando nos referimos ao estudo da associação entre desemprego e bem-estar (e.g., Kunz, 2004; Jolkkonen, Koistinen & Kurvinen, 2012; Baumann, 2015; Pultz & Teasdale, 2017) no entanto, tal como referem Giatti, Barreto e César (2010) estudos desta natureza apresentam diversas limitações pois não permitem compreender a complexidade da vivência de desemprego, nem atender às especificidades de diferentes contextos.

Deste modo, o presente estudo tem como finalidade contribuir para uma melhor compreensão das experiências de desemprego involuntário e da percepção de bem-estar de indivíduos que perderam o seu emprego durante o recente período de recessão económica.

## **Materiais e Métodos**

### **Design e contexto do estudo**

Recorreu-se a uma abordagem qualitativa no sentido de melhor compreender a experiência de desemprego involuntário e os seus efeitos no bem-estar percebido dos participantes. O estudo foi desenvolvido no contexto da reprivatização dos Estaleiros Navais de Viana de Castelo (ENVC), no Norte de Portugal, e consequente despedimento dos mais de 600 trabalhadores. Este processo decorreu predominantemente durante o ano de 2014.

### **Amostra**

As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas junto de 10 ex-trabalhadores dos ENVC, tendo sido construídas a partir da análise dos resultados obtidos com uma investigação de natureza quantitativa previamente





desenvolvida. O objetivo de realizar estas entrevistas foi o de aprofundar a compreensão da experiência de desemprego involuntário decorrente do encerramento da empresa, bem como das percepções de bem-estar dos indivíduos após a perda do seu emprego.

Partilhando uma experiência comum de emprego, o principal critério de seleção dos participantes esteve relacionado com a condição de perda de emprego – involuntária. Recorreu-se a indivíduos que tinham participado num estudo quantitativo prévio, e procurou garantir-se a diversidade dos participantes por idade e situação no mercado de trabalho. Atendendo ao perfil da atividade profissional, todos os entrevistados eram do sexo masculino com idades compreendidas entre os 26 e os 63 anos de idade.

### **Procedimentos de recolha e análise de dados**

Os participantes foram contactados via telefone e, sempre que se mostravam recetivos, era agendada a entrevista para um momento que entendessem conveniente. Foram informados dos objetivos do estudo e do propósito da sua participação, da confidencialidade, privacidade e anonimato das respostas e da possibilidade de poderem desistir a qualquer momento. Após aceitação em realizar a entrevista, foi solicitada a gravação da mesma em formato áudio e, sempre que tal era expressamente autorizado no documento de Consentimento Informado, era dado início à entrevista.

Existiu a preocupação de dar liberdade aos entrevistados para falarem no seu próprio tempo, dando ênfase à compreensão do seu ponto de vista e modo como davam sentido à sua realidade. O guião da entrevista foi aplicado consoante o ritmo de cada entrevistado procurando atender às experiências de emprego e ao efeito da perda de emprego no bem-estar individual.

A duração das entrevistas variou entre 20 e 45 minutos, tendo decorrido entre novembro de 2016 e julho de 2017.

Relativamente à análise dos dados, foi utilizado o programa N-Vivo 10. Em termos de exploração dos dados recolhidos, optou-se por uma análise indutiva de verificação, na medida em que a análise de conteúdo serviu para aprofundar os dados quantitativos previamente recolhidos e analisados (Carmo & Ferreira, 2008). Em termos metodológicos optou-se por recorrer ao proposto por Creswel (2013).





## Resultados

A análise das entrevistas evidencia uma diversidade de trajetórias após a perda de emprego, sendo que apenas quatro dos participantes se encontravam empregados no momento da recolha de dados. Os restantes seis, mais velhos, permaneciam desempregados – consubstanciando situações de desemprego de longa e muito longa duração.

A perda de emprego foi descrita como um evento disruptivo uma vez que, após o choque, os participantes não sabiam o que fazer nem como lidar com a situação:

Senti uma revolta enorme, uma revolta no meu coração. Senti-me muito mal. Foram muitos anos a trabalhar nos Estaleiros e depois saber assim que ia ser despedido, foi um choque para mim. (participante 3)

Os ex-trabalhadores sentiram-se sem rumo, perdidos e profundamente tristes:

Fomos escoraçados dali. No fundo fiquei desamparado. Ficou aquela gente toda desamparada. Não sabia o que fazer. (participante 3)  
Como é que eu hei-de dizer... Foi... É como se alguém morresse. Foi como se alguém morresse. (...) Uma morte de uma pessoa querida, pronto. Foi quase isso. (participante 7).

Os sentimentos de tristeza, incerteza, angústia e pânico marcaram o discurso dos participantes quando se referiam ao momento em que receberam a notícia da perda de emprego. Ao longo do período de desemprego estes sentimentos parecem ter-se agravado, sobretudo no caso dos participantes que permaneciam desempregados:

O futuro? Isso é que eu não sei. O futuro não sei. Eu sei lá o futuro. (...) O mundo dá tantas voltas e eu pronto, eu era uma pessoa muito feliz. Há uns anos atrás, muito feliz mesmo, muito feliz. (participante 10)

A dificuldade em antecipar e preparar o futuro revelou-se stressante e angustiante. Levou os participantes a ter receio das condições de uma reforma antecipada e, por consequência, de como seriam vividos os anos seguintes, a ponderar deixar a família e emigrar na procura de melhores condições de vida,





a sentirem-se tristes e desamparados. A perda de emprego colocou o futuro seriamente em causa – não apenas o seu, como também o das suas famílias.

De facto, a perda de emprego conduziu a uma série de alterações na vida dos ex-trabalhadores dos ENVC que, naturalmente, influenciaram o seu bem-estar. Ainda que a natureza das mudanças tenha sido diversa, aspetos se destacaram sobremaneira: as rotinas de vida diária, a qualidade e intensidade das relações e o rendimento do agregado familiar.

#### *(1) rotinas de vida diária*

A perda de emprego foi, no entender dos participantes, um acontecimento negativo e destruturante. A ausência de uma rotina de vida diária conduziu a sentimentos de inutilidade, desprestígio, desvalorização e, por vezes, discriminação. Um dos participantes referiu sentir-se inútil, “um vegetal. Encostado, (...) que já não serve para nada!” (participante 10).

Além disso, as alterações nas rotinas de vida diária podem ter contribuído para situações de consumo excessivo de álcool:

Digo-lhe que por vezes bebia porque não me sentia bem. Aqueles tempos em que um homem sabe que nada lhe corre bem. Foi uma fase complicada. (participante 4)

No que diz respeito à estruturação do tempo, o discurso dos participantes que se mantinham desempregados sugere uma ausência de rotinas e um aumento do tempo livre. Os dias eram passados sem que houvesse um propósito específico. Para além da manutenção de tarefas assumidas antes da perda de emprego ou o início de outras novas, os ex-trabalhadores aproveitavam também o tempo ‘livre’ para se envolverem em atividades desportivas ou outras que lhes dessem prazer.

Por sua vez, os ex-trabalhadores que tinham reintegrado o mercado de trabalho, manifestaram o regresso às rotinas, mesmo que se encontrassem agora a trabalhar noutra empresa.

Mantenho as mesmas rotinas (...) porque as condições a nível de horários que tinham os Estaleiros, também têm agora onde eu estou, exatamente igual (participante 7)

#### *(2) qualidade e intensidade das relações*

Relativamente à qualidade e intensidade das relações familiares, alguns dos ex-trabalhadores referiram sentir melhorias na qualidade das relações devido,





em parte, a disporem de mais tempo para estar com os filhos e familiares próximos. No entanto, outros referiram sentir problemas e discussões familiares provocados precisamente por terem mais tempo livre:

Estar em casa, quer dizer, estar aquela pessoa em casa sem trabalhar (...) Há já algumas discussões, não é? (...) Quando uma pessoa está a trabalhar, vê-se ao final do dia, mas quando uma pessoa não está a trabalhar, vê-se mais vezes (...) é normal (participante 10).

Com efeito, dispor de mais tempo livre não foi vivenciado da mesma forma por todos os ex-trabalhadores entrevistados, existindo casos em que esse aspeto foi aproveitado de forma positiva evidenciando a adoção de estilos de vida diferentes daqueles que tinham antes da perda de emprego. A exemplo disso, dois dos entrevistados referem mudanças positivas após a perda de emprego:

Foi também nessa altura que casei, constituí família, comecei a estudar e a licenciar-me. Aproveitei o facto de ficar desempregado para abraçar novos desafios. (participante 9)

Depois de tudo o que passei tenho melhor qualidade de vida. Tenho uma melhor relação familiar, tenho mais tempo para a família. Esqueci esse mau momento em que vivi. (participante 4)

Do mesmo modo, no que diz respeito às relações de amizade verificaram-se, mais uma vez, diferentes dinâmicas vivenciadas pelos ex-trabalhadores. Se uns referem ter mantido os laços de amizade, mesmo com ex-colegas de trabalho, outros referem o afastamento das relações significativas provenientes do contexto de trabalho.

Mantive contacto na mesma com os meus colegas de trabalho. (participante 9)

Depois de ficar desempregado, quer dizer, dos que trabalhavam comigo pronto, a relação acabou um bocadinho, de amizade, não é? Cada um foi para o seu lugar (...). Tenho pena (...) de alguns colegas que perdi, amigos que perdi. Por acaso acho que na minha secção tinha ali bons amigos. (participante 10)

### *(3) rendimento do agregado familiar*

No que diz respeito ao rendimento, os relatos dos participantes sugerem uma diminuição significativa do dinheiro disponível - quer os que reintegraram





o mercado de trabalho, quer os que se mantinham desempregados. Este aspeto foi salientado pelos participantes como algo que condicionou a sua qualidade de vida, nomeadamente a sua capacidade para manter o estatuto socioeconómico prévio à perda de emprego e para tomar decisões com impacto financeiro:

Sou, sou mais pobre. (participante 1)

Pois... e é complicado... Uma pessoa sair de casa e não ter dinheiro... é complicado. (participante 2)

Não posso tomar as decisões que tomava quando estava nos Estaleiros, agora tenho que pensar duas vezes. (participante 7)

Todos os participantes referiram que quando trabalhavam nos ENVC o seu nível de rendimento era superior ao registado no momento de recolha de dados:

Vi o meu rendimento mensal drasticamente diminuído e todas as regalias que usufruí durante anos nos Estaleiros, vi durante o desemprego esfumarem-se. (participante 9)

Senti algumas a nível financeiro porque o que era pago no desemprego não era o mesmo que era pago pela empresa. Só por aí já se sente logo uma diferença a nível monetário. (participante 8)

Este foi de facto o aspeto que mais parece ter afetado o bem-estar e qualidade de vida dos participantes. São vários os excertos que salientam este tema:

Ai, (a qualidade de vida) foi afetada foi. (...) Foi... A dificuldade é que houve uma redução do orçamento familiar” (participante 6)

A nível de qualidade de vida baixou um bocado. (...) Nota-se que tenho que fazer outro tipo de ‘ginástica’, não é? (...) Não posso tomar decisões que tomava quando estava nos Estaleiros” (participante 7)

Por sorte, por sorte ela foi formada quando o estaleiro acabou e hoje eu notava que se estivesse no desemprego para a minha filha estudar, mas não conseguia, não conseguia dar seguimento aquilo. Está a ver?” (participante 1)

No entanto, dois participantes referem que após a perda de emprego a sua qualidade de vida aumentou – eventualmente porque dedicavam antes muito do seu tempo ao trabalho e, no momento da recolha de dados, podiam usufruir desse tempo para cuidar de si e estar com a família e/ou porque, tendo ultrapassado uma situação stressante (o desemprego) com o apoio da família, isso os uniu e reforçou os laços já existentes.





Um dos participantes referiu inclusivamente: “(...) depois de tudo o que passei tenho melhor qualidade de vida. Tenho uma melhor relação familiar, tenho mais tempo para a família” (participante 4).

Deste modo, pode considerar-se que as várias alterações ocorridas na vida dos ex-trabalhadores na sequência da perda de emprego se refletiram na sua perceção de bem-estar individual.

## Discussão

Considerando que o presente estudo procurou compreender como os ex-trabalhadores dos ENVC experienciaram a perda involuntária de emprego e de que forma este evento se refletiu na sua perceção de bem-estar, verificou-se que a perda de emprego foi sentida pelos participantes com grande pesar e sofrimento. A perceção de prejuízo associado à perda de emprego é evidente, particularmente no que diz respeito aos aspetos financeiro (em termos da redução do rendimento do agregado familiar com o final do subsídio de desemprego ou com a transição para a reforma – com penalizações) e familiar (empobrecimento das relações sociais).

Este resultado é muito consistente com a literatura neste domínio que sugere que, quando comparada com outros eventos stressantes tais como o divórcio, viuvez, casamento ou nascimento de um filho, a perda do emprego apresenta consequências mais prolongadas no que diz respeito ao bem-estar (Clark, Diener, Georgellis & Lucas, 2008; Lucas, 2007; Oesch & Lipps, 2012).

A investigação evidencia não só a existência de perdas significativas no que concerne à satisfação com a vida ao longo do período de desemprego (Lucas, Clark, Yannis &

Diener, 2004; Winkelmann, 2008), mas também posteriormente. As pessoas em situação de desemprego tendem a não regressar aos níveis de bem-estar prévios, mesmo depois de reintegrarem o mercado de trabalho (Lucas et al., 2004; Clark et al., 2008; Knabe & Rätzl, 2011; Oesch & Lipps, 2012; Young, 2012). Brand (2015) e Burgard, Brand e House (2009) sugerem que esta discrepância em termos dos níveis de bem-estar antes e após a perda de emprego pode ser parcialmente explicada pelas características do novo emprego. Dolan, Layard e Metcalfe (2011) acrescentam que a perda de emprego pode afetar outros domínios de vida para além da situação ocupacional e que, por isso, tem efeitos de longa duração. Estas consequências do desemprego têm vindo a ser definidas como “*scarring effects*” uma vez que deixam marcas duradouras nos indivíduos (Komp, 2015).





Por sua vez, a ausência de uma rotina de vida diária – consequência da perda de emprego e dos seus benefícios latentes – conduziu os participantes a uma situação de desestruturação dos tempos de vida e perda de propósito. Para além disso, a diminuição do rendimento disponível parece também ter conduzido a sentimentos de stress, insegurança e preocupação face ao futuro. Tal parece consistente com as evidências de um outro estudo qualitativo que explorou o impacto do desemprego involuntário na vida quotidiana e no bem-estar mental de indivíduos em situação de desemprego (Giuntoli et al. 2015). Os autores verificaram que os participantes se referiam frequentemente à situação financeira como uma fonte de stress associada à experiência de desemprego. De igual modo, a perda do papel social e as alterações em termos da estrutura do tempo de vida diária e das rotinas foram assinalados também como efeitos negativos do desemprego na sua vida quotidiana.

Tal como Strandh (2000) sugere, a qualidade de vida a longo prazo parece depender de como os indivíduos lidam com a perda de emprego, sendo que aqueles que permanecem desempregados por maiores períodos têm maior probabilidade de sofrer danos permanentes. Com efeito, as diferenças entre os ex-trabalhadores dos ENVC empregados e desempregados no momento da recolha de dados observam-se não só nos níveis de bem-estar, mas também na forma como antecipam o futuro. Tendencialmente, os indivíduos desempregados têm maior dificuldade em perspetivar o futuro. No seu entendimento, este ficou claramente condicionado, comprometido pelo desemprego.

As conclusões do presente estudo vêm também corroborar a teoria de Jahoda (1982) de que o emprego apresenta, para além do rendimento, muitos benefícios não económicos, tais como *status* social, sentimento de pertença, contatos sociais, estruturação do tempo, objetivos comuns, entre outros. Na mesma linha, Nordenmark e Strandh (1999) concluem que os aspetos psicológicos e económicos do emprego são nucleares para o bem-estar mental e que, portanto, podem afetar os indivíduos desempregados de diversas formas. Van der Meer e Peter (2014) referem inclusivamente que um dos principais fatores que afeta o bem-estar subjetivo dos indivíduos é ter um emprego.

Todavia, e apesar da relevância dos resultados obtidos, o presente estudo tem um conjunto de limitações que devem ser consideradas, particularmente em investigações posteriores.

Antes demais, tratando-se de uma investigação transversal, centra-se na experiência individual de desemprego e na perceção de bem-estar de indivíduos que perderam o emprego na sequência do encerramento da empresa. A ausência de dados longitudinais constitui-se, por isso, como uma limitação.







Tendo sido realizado um estudo de caso, o universo do estudo cingiu-se aos ex-trabalhadores dos ENVC e recorreu-se a uma amostra por conveniência. Não sendo os dados obtidos através de um mecanismo de probabilidade, os resultados não podem ser generalizáveis para toda a população, nem para outros sectores de atividade. Ainda assim, acreditamos que as implicações deste estudo, por seguir uma linha de investigação que analisa os efeitos do encerramento de uma empresa específica, pode apresentar resultados e pistas interessantes para analisar contextos similares (Trotzier, 2005; Jolkkonen et al. 2012).

### Conclusão

Tal como aconteceu nos EUA na sequência da Grande Depressão dos anos 30, na consequência da crise financeira pós-2007 o desemprego agravou drasticamente as dificuldades e desigualdades sociais (Wanberg, 2012). Pela importância que representa para a economia, pela persistência do fenómeno e pelos contornos que vai assumindo nos tempos mais recentes, o desemprego assume renovado interesse e é alvo de intensa investigação, em vários domínios científicos e com assunções bem diversas.

Faz parte da vida das pessoas, cujos percursos de precaridade no emprego se pautam também pela vivência recorrente do desemprego e continua a ser um dos maiores desafios das sociedades industrializadas. Para além das repercussões económicas e sociais, as questões relativas à experiência individual de desemprego têm atraído uma atenção crescente.

O desemprego involuntário continua a ser um fenómeno estrutural e desestruturante – quer do ponto de vista individual, quer do ponto de vista social – e são cada vez mais os indivíduos que, em algum momento da sua trajetória profissional, experienciam períodos de desemprego. Por esse motivo, se tradicionalmente o propósito dos sistemas de segurança social era essencialmente o de garantir um rendimento de substituição aos indivíduos e a manutenção dos padrões de consumo durante os períodos de desemprego, no contexto atual a prioridade são essencialmente as políticas promotoras do reingresso no mercado de trabalho (Valadas, 2013). É, todavia, fundamental manter presente que as políticas sociais permitem minimizar situações de pobreza e potenciar o bem-estar dos desempregados, pois ainda que não substituam na totalidade os rendimentos do trabalho podem minorar as consequências negativas do desemprego e reduzir os períodos *between jobs* (O'Campo et al., 2015).

Seria, por isso, interessante a realização de um estudo longitudinal, utilizando a amostra deste estudo, no sentido de analisar os efeitos a longo prazo





da experiência de desemprego numa fase tardia da vida ativa, bem como as implicações para os estilos de vida e bem-estar individual.

Considera-se nuclear promover a investigação, discussão e reflexão acerca da relação emprego-desemprego e das variáveis que podem interferir no modo como cada um experiencia a situação, bem como o enfoque na preservação e rentabilização do capital humano. Em jogo está não só o bem-estar dos indivíduos desempregados, das suas famílias e da sociedade como um todo, como também o futuro do próprio Estado Social pois estamos perante uma sociedade cada vez mais envelhecida e qualificada a quem se precisam garantir condições de usufruto de uma vida com bem-estar.

### Referências bibliográficas

Brand, J. (2015). The far-reaching impact of job loss and unemployment. *Annual Review of Sociology*, 41.

Burgard, S., Brand, J., & House, J. (2009). Perceived job insecurity and worker health in the United States. *Social Science & Medicine*, 69(5): 777-785.

Carmo, H., & Ferreira, M. (2008). *Metodologia da investigação: Guia para auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.

Clark, A., Diener, E., Georgellis, Y., & Lucas, R. E. (2008). Lags and leads in life satisfaction: a test of the baseline hypothesis. *The Economic Journal*, 118(529): F222-F243.

Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. SAGE Publishing.

Dolan, P., Layard, R., & Metcalfe, R. (2011). *Measuring subjective well-being for public policy*. Office for National Statistics.

Gallie, D. & Paugam, S. (2000). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Giatti, L., Barreto, S. M., & César, C. C. (2010). Unemployment and self-rated health: neighborhood influence. *Social Science & Medicine*, 71: 815-823.

Giuntoli, G., Hughes, S., Karban, K., & South, J. (2015). Towards a middle-range theory of mental health and well-being effects of employment transitions: Findings from a qualitative study on unemployment during the 2009-2010 economic recession. *Health*, 19: 389-412.

Hiswäls, A. S., Marttila, A., Mälstam, E., & Macassa, G. (2017). Experiences of unemployment and well-being after job loss during economic recession: Results of a qualitative study in east central Sweden. *Journal of Public Health Research*, 6(3): 995.





Hiswåls, A. S., Marttila, A., Mälstam, E., & Macassa, G. (2017). Experiences of unemployment and well-being after job loss during economic recession: Results of a qualitative study in east central Sweden. *Journal of public health research*, 6(3): 995.

Jahoda, M. (1982). Work, employment and unemployment: Values, theories and approaches in social research. *American Psychologist*, 36(2), 184-191.

Jolkkonen, A., Koistinen, P., & Kurvinen, A. (2012). Reemployment of displaced workers - The case of a plant closing on a remote region in Finland. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(1): 81-100.

Knabe, A., & Rätzl, S. (2011). Scarring or scaring? The psychological impact of past unemployment and future unemployment risk. *Economica*, 78: 283-293.

Komp, K. (2015). *The long-term effects of unemployment on older workers: studying life-course influences in social context*. University of Helsinki: Faculty of social sciences.

Kunz, J. (2004). *Unemployment and employment policy at local level: a comparative case study* (PhD thesis). University of Tampere, Finland.

Lucas, R. E. (2007). Adaptation and the set-point model of subjective well-being: does happiness change after major life events? *Current Directions in Psychological Science*, 16(2): 75-79.

Lucas, R., Clark, A., Yannis, G., & Diener, E. (2004). Unemployment Alters The Set point for life satisfaction. *Psychological Science*, 15: 8-13.

Mckee-Ryan, F. M., Song, Z., Wanberg, C. R., & Kinicki, A. J. (2005). Psychological and physical well-being during unemployment: A meta-analytic study. *Journal of Applied Psychology*, 90(1): 53-76.

Nordenmark, M., & Strandh, M. (1999). Towards a sociological understanding of mental well-being among the unemployed: the role of economic and psychosocial factors. *Sociology*, 33(3): 577-597.

O'campo, P., Molnar, A., Edwin, N., Renahy, E., Mitchell, C., Shankardass, K., St. John, A., Bambra, C., & Muntaner, C. (2015). Social welfare matters: A realist review of when, how, and why unemployment insurance impacts poverty and health. *Social Science & Medicine*, 132: 88-94.

Oesch, D., & Lipps, O. (2012). Does unemployment hurt less if there is more of it around? a panel analysis of life satisfaction in germany and switzerland. *European Sociological Review*, 29(5): 955-967.

Paul, K., & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: meta-analyses. *Journal of Vocational Behavior*, 74(3): 264-282.

Pultz, S., & Teasdale, T. W. (2017). Unemployment and subjective well-being: comparing younger and older job seekers. *Scandinavian Journal of Work and Organizational Psychology*, 2(1).

Strandh, M. (2000). Different exit routes from unemployment and their impact on mental well-being: the role of the economic situation and the predictability of the life course. *Work, Employment and Society*, 14(3): 459-479.



Trotzler, C. (2005). Vingt ans de trajectoire après un licenciement collectif: Ouvrières et ouvriers. *Revue Économique*, 56(2): 257-275.

Valadas, C. (2013). Mudanças nas políticas: do (des)emprego à empregabilidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 102: 89-110.

Van Der Meer, & Peter, H. (2014). Gender, unemployment and subjective well-being: why being unemployed is worse for men than for women. *Social Indicators Research*, 115: 23-44.

Wanberg, C. R. (2012). The Individual Experience of Unemployment. *Annual Review of Psychology*, 63: 369-396.

Winkelmann, R. (2008). Unemployment, social capital, and subjective well-being. *Journal of Happiness Studies*, 10(4): 421-430.

Young, C. (2012). Losing a job: The nonpecuniary cost of unemployment in the United States. *Social Forces*, 91(2): 609-633.





## **La respuesta del Derecho penal español a las prácticas de trabajo forzoso y llevadas a cabo a través de empresas transnacionales**

Demelsa Benito Sánchez<sup>1</sup>

*Universidad de Deusto (España)*

### **Resumen**

Este trabajo tiene por objeto el estudio de la responsabilidad penal de la empresa conforme al Derecho español por la conducta consistente en imponer trabajos forzados a ciudadanos en otros territorios del planeta. Lo que se pretende es dilucidar si conforme a la legislación española actual es posible sancionar penalmente a las empresas españolas que realizaran estas prácticas fuera de las fronteras nacionales, prácticas claramente lesivas para los derechos fundamentales. Para que la persecución penal sea posible se tienen que cumplir determinados requisitos: (1) Que se reconozca legalmente la capacidad para responder penalmente a las personas jurídicas, algo que ya hace el Código Penal español, aunque existen numerosos problemas para atribuir responsabilidad a la empresa matriz por las conductas llevadas a cabo por la filial. (2) Que se prevea expresamente que las personas jurídicas pueden ser responsables por este tipo de delitos (delitos contra los derechos de los trabajadores). Esto no lo prevé actualmente el Código Penal español. (3) Que los tribunales españoles sean competentes para la persecución extraterritorial de estos delitos. Esto no es posible en el momento actual conforme la legislación española. Dada la situación descrita, este trabajo propone las modificaciones legales necesarias para que sea posible sancionar penalmente a las empresas españolas que en el extranjero imponen prácticas de trabajo forzoso.

---

<sup>1</sup> Profesora doctora de Derecho penal.



**Palabras-clave:** Derecho penal, esclavitud, explotación laboral, personas jurídicas, servidumbre, trabajadores, trata de seres humanos.

## Introducción

Este trabajo tiene por objeto el estudio de la responsabilidad penal de la empresa conforme al Derecho español por la imposición de trabajos forzados a ciudadanos en otros lugares del planeta<sup>2</sup>. Es decir, se trata de dilucidar si conforme a la legislación española sería posible sancionar penalmente a las empresas españolas que realizaran estas prácticas fuera de las fronteras nacionales. Para que esto sea posible se tienen que cumplir ciertos requisitos. En primer lugar, el ordenamiento jurídico en cuestión debe reconocer a las personas jurídicas la capacidad para ser responsables penalmente. En los ordenamientos jurídicos de la Europa continental, tradicionalmente no se ha reconocido así, a diferencia de los países anglosajones. No obstante, en los últimos tiempos, son diversos los Estados europeos, también los latinoamericanos, que han ido incorporando esta posibilidad en sus legislaciones. En el caso de España, esto es posible desde una reforma del Código Penal operada en el año 2010. En segundo lugar, es preciso, conforme a la legislación española, que el Código Penal señale expresamente qué delitos son aquellos de los que se puede considerar responsable a una persona jurídica. En este punto aparece un problema importante dado que en el momento actual el Código Penal no incluye en ese elenco de delitos los delitos contra los derechos de los trabajadores, en donde se incluiría el trabajo forzoso. En tercer lugar, es necesario que la legislación española permita la persecución extraterritorial de los delitos contra los derechos de los trabajadores cometidos en el extranjero por empresas españolas. La legislación actual no lo permite, aunque sí permite, por ejemplo, esta persecución cuando el delito cometido es el de trata de personas con fines de explotación. Es decir, la legislación española no es totalmente ajena al problema real que existe en el momento actual, pero solo da solución penal a una faceta concreta.

Dada la situación descrita, lo que pretende este trabajo es ofrecer una propuesta *de lege ferenda*, de mejora legislativa para que sea posible sancionar penal-

---

<sup>2</sup> Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación “Hacia un modelo de justicia social: alternativas político-político criminales”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España para el período 2019-2021 (Ref. RTI2018-095155-A-C22).





mente los casos de violaciones de derechos de los trabajadores por empresas españolas en el extranjero, y con ello, dar respuesta a una práctica desgraciadamente común en el mundo actual como muestran los datos que se ofrecen en el siguiente epígrafe. De este modo, España cumpliría con los mandatos supranacionales que se han desarrollado en este ámbito como, por ejemplo, *los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, adoptados en el marco de Naciones Unidas en el año 2011.

Que el Derecho nacional pueda dar respuesta a las violaciones de derechos humanos como el trabajo forzoso y las prácticas similares es una cuestión transcendental en tanto que las empresas transnacionales no están sometidas a una jurisdicción internacional como pudiera ser la Corte Penal Internacional, por lo que son los Estados a través de sus ordenamientos internos los que deben ofrecer una respuesta eficaz a este problema (García, 2013; Pérez, 2018; Pérez, 2019)

## **1. El marco conceptual y algunas cifras sobre el trabajo forzoso a nivel mundial**

La expresión “esclavitud moderna” ha cobrado relevancia en los últimos tiempos. Numerosos estudios científicos la utilizan, así como algunas legislaciones nacionales<sup>3</sup>. La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, por sus siglas en inglés, ILO) incluye dentro de esa expresión el trabajo y el matrimonio forzosos. Dentro de la expresión “trabajo forzoso” se engloban las conductas impuestas por el Estado y por el sector privado, e igualmente, las conductas de explotación sexual de adultos y de menores, ya sea en la prostitución o en la pornografía (ILO et al, 2017: 17).

El trabajo forzoso se definió ya en el año 1930 en el *Convenio sobre trabajo forzoso* de la ILO (Convenio número 29). Su artículo 2 indica que con dicha expresión se “designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. El Convenio obligaba a los Estados ratificantes<sup>4</sup> a abolir toda forma de trabajo forzoso (art. 1), mandato que se repetiría en el *Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso*, adoptado por la misma organización en

<sup>3</sup> Reino Unido, *Modern Slavery Act*, 2015. Australia, *Modern Slavery Act*, 2018.

<sup>4</sup> España ratificó el Convenio el 29 de agosto de 1932.



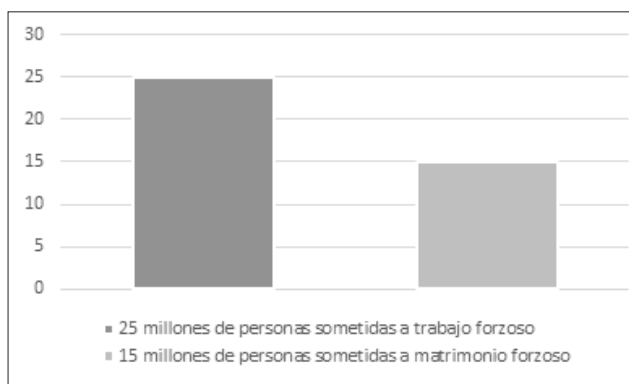




1957 (Convenio número 105)<sup>5</sup> y más recientemente en el *Protocolo relativo al Convenio sobre trabajo forzoso de 1930*, adoptado en el año 2014<sup>6</sup>. La esclavitud, por su parte, implica algo más. La *Convención sobre la esclavitud* del año 1926 (enmendada en 1953) entiende por tal el “estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos” (art. 1), a la vez que obliga a suprimirla (art. 2).

Pese al mandato supranacional relativo a la abolición de las prácticas de trabajo forzoso y de la esclavitud, que comenzara hace ya casi un siglo, los datos en la actualidad son devastadores, y ello teniendo en cuenta que quizá no reflejen la “cifra negra” en tanto que muchas de estas conductas, por definición, permanecen ocultas a la sociedad. En el momento actual, la ILO estima que algo más de 40 millones de personas en el mundo, es decir, cuatro veces la población de Portugal, están sometidas a la esclavitud moderna (*vid.* figura 1). Esto supone que 5<sup>4</sup> personas de cada 1000 sufre este tipo de prácticas. Una de cada cuatro personas esclavas es menor de 18 años. Los datos disponibles muestran, además, que la esclavitud tiene un importante sesgo de género (*vid.* figura 2): el 71% de las víctimas son mujeres y niñas. Son el 99% de las víctimas en el sector de la industria del sexo, y el 58% en el resto de sectores (ILO et al, 2017: 9-10).

**Figura 1. Personas sometidas a esclavitud moderna en el mundo**



**Fuente:** International Labour Office, Walk Free Foundation and International Organization for Migration (2017). *Global Estimates of Modern Slavery*. Ginebra

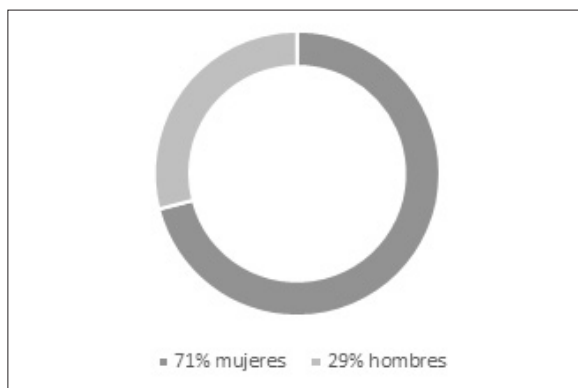
<sup>5</sup> España ratificó el Convenio 6 de noviembre de 1967.

<sup>6</sup> España ratificó el Convenio el 20 de septiembre de 2017.





**Figura 2. Distribución del trabajo forzoso entre hombres y mujeres**



**Fuente:** International Labour Office, Walk Free Foundation and International Organization for Migration (2017). *Global Estimates of Modern Slavery*. Ginebra

El fenómeno de la esclavitud moderna podría entenderse erradicado en un país como España, con una democracia y un Estado de Derecho consolidados. De hecho, la Constitución española, aprobada en el año 1978, ni siquiera declara abolida o prohibida la esclavitud, probablemente porque en un momento como aquel no se entendía que la esclavitud pudiera continuar. Sin embargo, el *Global Slavery Index* estima que en España son 105.000 las personas sometidas a la esclavitud moderna, lo que supone que algo más de 2 habitantes de cada 1000 experimenta condiciones de esclavitud en España (Walk Free Foundation, 2018).

Los datos mencionados muestran que las prácticas de esclavitud existen en todo el mundo y que son necesarias políticas para eliminarlas. Entre esas políticas están las que pueden adoptarse en el ámbito del Derecho penal. De hecho, el Convenio sobre trabajo forzoso de 1930 ya exigía a los Estados la imposición de sanciones penales para la conducta consistente en “exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio” (artículo 25). A continuación, se explica el tratamiento jurídico-penal del trabajo forzoso en el Derecho español.



## 2. El trabajo forzoso como delito en el Código Penal español

El Código Penal español alberga en el Título XV (artículos 311-318) los delitos contra los derechos de los trabajadores. En dicho título se penalizan conductas dispares como la imposición de condiciones ilegales a un trabajador, la contratación simultánea de personas sin permiso de trabajo o sin darles de alta en la Seguridad Social, algunas conductas relacionadas con la discriminación laboral, la infracción de normas de prevención laboral que generen grave riesgo para la vida o salud, etc. (*vid.* figura 3). Muchas de estas conductas, cuando no alcanzan determinada gravedad, son sancionadas ya por el Derecho administrativo (Fuentes, 2016), una rama del Derecho menos lesiva y estigmatizante. En concreto, es la Ley de infracciones y sanciones en el orden social la que se encarga de reprimir estas conductas extramuros del Derecho penal en España. No obstante, en las últimas décadas hemos asistido, no solo en este país, a una expansión punitiva que reviste diversas formas (Silva Sánchez, 2006). Así, en el ámbito del llamado *Derecho penal del trabajo* se ha producido una huida hacia el Derecho penal, incorporando al texto punitivo conductas que ya se sancionan en normas extrapenales, y se han incorporado, en ocasiones, sin añadir un especial plus de lesividad.

**Figura 3. Delitos contra los derechos de los trabajadores en el Código Penal español**

Art. 311.1º	Imposición de condiciones ilegales
Art. 311.2º	Ocupación simultánea de trabajadores sin comunicar alta a la Seguridad social o sin permiso de trabajo
Art. 311.1º	Mantenimiento de condiciones ilegales
Art. 311.4º	Realizar las conductas anteriores con violencia o intimidación
Art. 311bis	Contratación reiterada de ciudadanos extranjeros sin permiso de trabajo / Contratación de menores de edad sin permiso de trabajo
Art. 312.1	Tráfico ilegal de mano de obra (cesión, colocación)





Art. 312.2 (I)	Reclutar personas o determinarlas a abandonar el puesto de trabajo ofreciendo empleo o condiciones de trabajo engañosas o falsas
Art. 312.2. (II)	Emplear a ciudadanos extranjeros sin permiso de trabajo en condiciones que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos
Art. 313	Favorecer la emigración simulando contrato o colocación o engaño semejante
Art. 314	Producir una grave discriminación y no restablecer la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa
Art. 315	Impedir o limitar los derechos de sindicación y de huelga / Coaccionar para hacer huelga
Art. 316 - 318	Delitos contra la seguridad en el trabajo (dolosos e imprudentes)

**Fuente:** Código Penal español

Siendo esto así, es decir, habiendo sufrido una notable expansión el Derecho penal del trabajo, que incluso en ocasiones rozaría principios legitimadores del Derecho penal como el principio de lesividad, hay determinadas conductas, verdaderamente graves, que no aparecen como tales en el Código Penal. Se trata de las conductas de esclavitud y trabajo forzoso. Ciertamente, esas conductas tendrían cabida en el art. 311.1 del Código Penal, que indica lo siguiente:

“Serán castigados con las penas de prisión de 6 meses a 6 años y multa de 6 a 12 meses:

1.º Los que, mediante engaño o abuso de situación de necesidad, impongan a los trabajadores a su servicio condiciones laborales o de Seguridad Social que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos que tengan reconocidos por disposiciones legales, convenios colectivos o contrato individual”.

A pesar de que tengan cabida en referido artículo, lo que sucede es que ese precepto incluye conductas de muy diversa lesividad para los derechos de los trabajadores. De ahí que el marco penal que se prevea sea tan amplio (nótese que la pena de prisión va de los 6 meses a los 6 años). La inclusión en un





mismo precepto de conductas tan dispares hace que no se desvaloren las conductas de esclavitud y trabajos forzados de una manera más acorde con la realidad del momento, ya mostrada con datos en el epígrafe 1 de este trabajo. La ignorancia de la realidad por parte del legislador español es tal que ni si quiera se mencionan en esos preceptos del Código Penal los conceptos de esclavitud o de trabajo forzoso. En este sentido, ha señalado Terradillos que se produce una importante paradoja porque las prácticas de esclavitud o de trabajos forzados se deben incluir, necesariamente en tipo penales “más livianos”, como el de imposición de condiciones de trabajo ilegales del art. 311.1, y aplicar una regla concursal con otros delitos como los delitos contra la integralidad moral, detenciones ilegales, trata de personas con fines de explotación, etc. Ello permite llegar a penas de prisión relativamente altas, “pero desdibuja los perfiles propios de los gravísimos delitos de imposición de esclavitud o de trabajos forzados” (Terradillos, 2020: 140).

Además de esta situación, que imposibilita desvalorar adecuadamente las conductas de esclavitud o trabajos forzados, en el Código Penal español se produce otra incoherencia que se explica a continuación. En el año 2010, se incorporó a la legislación española el delito autónomo de trata de personas, dando cumplimiento a la normativa supranacional de referencia<sup>7</sup>. El nuevo delito se ubicó en el art. 177bis del Código Penal. En él se define el delito de trata de seres humanos de la misma manera que hace la normativa supranacional, incluyéndose los tres elementos: las conductas (captar, transportar, etc.), los medios (violencia, intimidación, engaño, etc.) y las finalidades (explotación de diversos tipos). Entre esas finalidades se menciona, literalmente, “la imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad” (art. 177bis.1.a), lo cual resulta incongruente en tanto que ese tipo de prácticas no se mencionan, como tales, en ningún otro precepto del Código Penal. Se podrían encajar en el mencionado art. 311.1, pero como ya se ha dicho, éste alberga también otro tipo de conductas de muy inferior lesividad.

---

<sup>7</sup> El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005) y la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.





También en el delito de lesa humanidad, incorporado al Código Penal español en el año 2003 para dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, se castiga someter a una persona a esclavitud o mantenerla en ella, siempre que los hechos se perpetren “como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil o contra una parte de ella” (art. 607 bis del Código Penal). El mismo precepto ofrece, además, una definición de esclavitud según la cual se entenderá por tal “la situación de la persona sobre la que otro ejerce, incluso de hecho, todos o algunos de los atributos del derecho de propiedad, como comprarla, venderla, prestarla o darla en trueque”. Vuelve a producirse aquí la misma incongruencia pues la esclavitud, como tal, no está tipificada en otro lugar del Código Penal español.

En virtud de lo expuesto hasta aquí, lo que se observa es cierta falta de coherencia a lo largo del Código Penal español. Lo deseable sería que se incorporan al texto punitivo los delitos de sometimiento a esclavitud y a trabajos forzosos de manera autónoma. Este sería el punto de partida para poder hacer responsables a las empresas españolas de este tipo de prácticas.

### **3. La responsabilidad penal de las empresas en el Derecho español en relación con las prácticas de trabajo forzosos: tarea pendiente**

La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, introdujo en el Derecho español la responsabilidad penal de las personas jurídicas, en línea con la tendencia existente en otros ordenamientos jurídicos y los requerimientos supranacionales, especialmente, los procedentes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Desde la entrada en vigor de dicha ley, a finales de ese año, las empresas pueden ser consideradas responsables de determinados delitos, si se cumplen los requisitos establecidos en el art. 31bis del Código Penal, en el cual se recogen dos supuestos. (1) Por un lado, la persona jurídica puede responder penalmente cuando el delito sea cometido por su representante legal o persona que individual o colegiadamente tenga autoridad para tomar decisiones, organizar o controlar. (2) Por otro lado, la persona jurídica puede responder cuando el delito se cometa por una persona sometida a la autoridad de las anteriormente mencionadas. En ambos casos es necesario que el delito se cometa en nombre o por cuenta de la entidad, es decir, dentro del elenco de funciones atribuidas al sujeto en cuestión, y que se realice en beneficio directo o indirecto de la empresa. En el segundo caso se exige, además, otro requisito, a saber, que el delito haya sido posible debido al incumplimiento



grave de los deberes de supervisión, vigilancia y control por las personas señaladas en el punto (1), atendidas las circunstancias del caso. Si la persona jurídica llegara a ser considerada culpable de un delito, las posibles penas a imponer son las referidas en la figura 4.

**Figura 4. Penas aplicables a las personas jurídicas conforme al Derecho español**

Art. 33.7 Código Penal español	a) Multa por cuotas o proporcional.
	b) Disolución de la persona jurídica. La disolución producirá la pérdida definitiva de su personalidad jurídica, así como la de su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar a cabo cualquier clase de actividad, aunque sea lícita.
	c) Suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de 5 años.
	d) Clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de 5 años
	e) Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá ser temporal o definitiva. Si fuere temporal, el plazo no podrá exceder de 15 años.
	f) Inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de 15 años.
	g) Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de 5 años.

**Fuente:** Código Penal español

Explicados los supuestos de atribución de responsabilidad a las personas jurídicas, debe tenerse en cuenta, además, que éstas no pueden ser responsables de cualquiera de los delitos que se prevén en el Código Penal español, sino solo de un listado de delitos (*numerus clausus*), que se muestra en la figura 5. Es necesario, por tanto, que el Código Penal señale expresamente que la persona jurídica puede ser responsable del delito en cuestión. Ese listado de delitos está integrado, esencialmente, por los denominados delitos socioeconómicos, con una importante excepción: los delitos contra los derechos de los trabajadores. Este hecho ha sido criticado por la doctrina (Agustina, 2020;





Gil, 2020; Hortal, 2016) porque si precisamente existe un ámbito en el que se pueden lesionar los derechos de los trabajadores es en el marco de una empresa. Además, en la lesión de estos derechos no cabe duda que se produce un beneficio para la empresa, requisito para la atribución de responsabilidad penal a una persona jurídica según el sistema español, como se ha comentado.

En resumen, en el momento actual, conforme al Derecho español, las empresas no pueden ser consideradas responsables por delitos cometidos contra los derechos de los trabajadores. Urge, por tanto, una reforma del Código penal que permita atribuir responsabilidad penal a las personas jurídicas por este tipo de delitos. Bastaría con añadir un inciso final en el art. 318 en el que así se especificara.

**Figura 5. Delitos atribuibles a una persona jurídica conforme al Código Penal español**

art. 156 bis (tráfico de órganos humanos),  
art. 177.7 bis (trata de seres humanos),  
art. 189 bis (pornografía infantil),  
art. 197 quinquies (descubrimiento y revelación de secretos),  
art. 251 bis (delito de estafa),  
art. 258 ter (alzamiento de bienes),  
art. 261 bis (insolvencias punibles),  
art. 264 quater (daños a datos y programas informáticos),  
art. 288 (delitos contra la propiedad industrial e intelectual y contra el mercado y los consumidores),  
art. 302.2 (blanqueo de capitales),  
art. 304 bis (financiación ilegal de partidos políticos),  
art. 310 bis (delito fiscal),  
art. 318 bis.5 (delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros),  
art. 319.4 (delitos contra la ordenación del territorio),  
art. 328 (delito medioambiental),  
art. 343.3 (delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes),  
art. 348.3 (delitos de riesgo),  
art. 366 (delitos contra la salud pública),  
art. 369 bis (tráfico de drogas),  
art. 386.5 (falsificación de moneda),  
art. 399 bis.1 (falsificación tarjetas de crédito, débito y cheques de viaje),  
art. 427 bis (delitos de cohecho),  
art. 430 (tráfico de influencias),  
art. 435.5 (malversación),  
art. 510 bis (incitación al odio),  
art. 580 bis (delitos de terrorismo)

**Fuente:** Código Penal español





Además de lo indicado, sería necesaria una ulterior reforma del Código Penal en este punto, consistente en el reconocimiento expreso de que la empresa matriz es responsable de lo que realiza la empresa filial en lo que respecta a la vulneración de los derechos de los trabajadores en el territorio donde opera (Pérez, 2019). Con la regulación actual, si la empresa filial tiene una personalidad jurídica diferente y está domiciliada en el otro Estado, no se podría aplicar la legislación penal española pues no se cumpliría ninguno de los principios de aplicación de la ley penal española en el espacio, tema al que se dedica el siguiente epígrafe. Para solucionarlo, algunos autores (Nieto, 2018; Pérez 2019) han propuesto considerar a ambas empresas como una unidad económica, algo que ya se hace en el Derecho sancionador de la competencia en el ámbito de la Unión Europea. Desde la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2009 en el caso C-97/08, Akzo Nobel y otro c. Comisión, cuando la sociedad filial está totalmente participada por su matriz, se permite atribuir responsabilidad a esta por la infracción de las normas de defensa de la competencia cometidas por su filial. Es decir, se da primacía a la realidad económica y no tanto a la forma jurídica para resolver el problema.

#### **4. La aplicación de la legislación penal española a delitos cometidos por personas jurídicas españolas operando en el extranjero**

El principio clásico de aplicación de la legislación penal de un Estado es el principio de territorialidad, lo que significa que los tribunales del mismo son competentes para enjuiciar los delitos que se cometen dentro de su territorio. Este principio, incluso desde origen en los Estados liberales modernos, tuvo alguna excepción como, por ejemplo, los delitos cometidos por un nacional propio en otro Estado (principio de personalidad activa). Con el tiempo, se fueron desarrollando otros principios para dar respuesta a nuevas realidades como los delitos transnacionales (ej. piratería) o los crímenes contra la comunidad internacional (ej. genocidio), en concreto, el principio de jurisdicción universal.

En el Derecho español, es la Ley Orgánica del Poder judicial (en adelante, LOPJ) en su art. 23, la que se encarga de ordenar estas cuestiones. Con la regulación actual, incluso aunque los delitos contra los derechos de los trabajadores integraran el elenco de delitos de los que se puede hacer responsable a una persona jurídica, no sería posible la persecución de ésta cuando el delito se hubiera llevado a cabo en el extranjero, como es el caso que se plantea de imponer trabajo forzoso a trabajadores extranjeros en territorio igualmente extranjero por empresas españolas. Ello es así porque el principio de jurisdicción universal que se recoge en el párrafo 4 del art. 23 de la LOPJ





solo es aplicable a un listado cerrado de delitos, entre los que no se encuentran los delitos contra los derechos de los trabajadores.

Sobre la base de lo expuesto, para que los tribunales españoles pudieran perseguir y, eventualmente, condenar a una empresa española por violaciones de los derechos de los trabajadores perpetradas en territorio extranjero sería necesario ampliar la jurisdicción de los tribunales españoles (Pérez, 2019), en concreto, a través de una modificación del art. 23.4 de la LOPJ que incorporara los delitos contra los derechos de los trabajadores a ese elenco de delitos. De manera similar a como se hace en el inciso m) del art. 23.4 de la LOPJ, respecto de la trata de seres humanos, debería señalarse que los tribunales españoles son competentes para conocer hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse como delitos contra los derechos de los trabajadores siempre que “el procedimiento se dirija contra una persona jurídica, empresa, organización, grupos o cualquier otra clase de entidades o agrupaciones de personas que tengan su sede o domicilio social en España”.

## Conclusión

De lo expuesto hasta aquí se concluye que la actual legislación española no permite sancionar penalmente a las empresas españolas que cometen delitos contra los derechos de los trabajadores en territorio extranjero, lo cual contradice mandatos supranacionales que se han desarrollado en los últimos años. A la vez, ello supone la impunidad de estas empresas pese a cometer graves violaciones de derechos humanos, como es la imposición de trabajos forzados.

La inexistencia de una jurisdicción supranacional que pudiera encargarse de dar respuesta a estas graves violaciones de derechos humanos perpetradas por empresas transnacionales hace necesario que sean los Estados los que desde sus legislaciones internas tomen cartas en el asunto. Para el caso español, serían necesarias diversas reformas legislativas. La primera pasaría por dar un tratamiento autónomo a las prácticas de esclavitud y de trabajo forzoso en el Código Penal, para que así se desvaloraran estas conductas de manera proporcional a su gravedad. En segundo lugar, sería necesario que este tipo de delitos se incluyera expresamente dentro del elenco de delitos que es posible atribuir a una persona jurídica pues conforme a la legislación penal española, las personas jurídicas no pueden responder de todos los delitos del Código Penal sino solo de aquellos en los que expresamente se indique. En tercer lugar, sería necesario considerar que la empresa matriz, española, y la filial constituyen una unidad económica y que, por lo tanto, las conductas llevadas a cabo por la filial en el extranjero son atribuibles a la matriz, cumpliéndose el resto de requisitos mencionados del art. 31 bis del Código Penal. Finalmente,



es necesario extender la jurisdicción de los tribunales españoles, regulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial, para permitir la persecución y sanción penal de los delitos contra los derechos de los trabajadores cometidos por personas jurídicas españolas en el extranjero, de manera similar a como se permite en relación con el delito de trata de seres humanos.

### Referencias bibliográficas

Agustina Sanllehí, J.R. (2020). Tema 13. Delitos contra los derechos de los trabajadores. En Silva Sánchez (dir), *Lecciones de Derecho penal económico y de la empresa. Parte general y especial* (pp.389-417). Barcelona: Atelier.

Fuentes Osorio, J. L. (2016). ¿El legislador penal conoce la normativa sancionadora laboral? Superposición del ilícito penal y el administrativo-laboral. El ejemplo del tráfico ilegal de mano de obra. *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXVI: 553-603.

García Mosquera, M. (2013). La personalidad jurídica de empresas transnacionales como requisito de la responsabilidad penal del art. 31 bis CP. Consideraciones en el contexto de la unión europea. *Estudios penales y criminológicos*, vol. XXXIII: 321-368.

Gil Nobajas, S. (2019). Protección penal del trabajador y responsabilidad penal de personas jurídicas. En A. Neves et al. (orgs), *Direitos Humanos e Mediação* (pp.75-85). Carvíais. Lema d'Orígem.

Hortal Ibarra, J.C. (2016). Tema 8. Delitos contra los derechos de los trabajadores. En Corcoy Bidasolo y Gómez Martín (dir), *Manual de Derecho penal económico y de la empresa. Parte general y especial* (pp.511-553). Valencia: Tirant lo Blanch.

International Labour Office, Walk Free Foundation and International Organization for Migration (2017). *Global Estimates of Modern Slavery*. Ginebra (se cita como ILO et al). Disponible en [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_575479/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang-es/index.htm) (último acceso 17.09.20).

Nieto Martín, A. (2018). Tema 2. Derecho penal de la empresa y económico europeo e internacional. En Mata Barranco, Dopico Gómez-Aller, Lascaraín Sánchez, Nieto Martín (dir.), *Derecho penal económico y de la empresa* (pp.61-85). Madrid: Dykinson.

Pérez Cepeda, A.I. (2018). Acuerdos de libre comercio y el sistema internacional de Derechos Humanos en el marco del Derecho penal internacional. En *Liberamicorum. Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Dr. H.c. Juan M<sup>a</sup> Terradillos Basoco* (pp.617-636). Valencia: Tirant lo Blanch.

Pérez Cepeda, A.I. (2019). Hacia el fin de la impunidad de las empresas transnacionales por violación de los Derechos Humanos. *Revista Penal*, 44: 126-146.

Terradillos Basoco, J.M. (2020). *Aporofobia y plutofilia. La deriva jánica de la política criminal contemporánea*. Barcelona: J.M. Bosch Editor.

Silva Sánchez, J.M. (2006). *La expansión del Derecho penal. Aspectos de Política criminal en las sociedades postindustriales*. Montevideo – Buenos Aires: BdeF.

Walk Free Foundation (2018). *Global Slavery Index*. Disponible en <https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/navigating-the-index/> (ultimo acceso 17.09.20).





## **Desafios em instituições sociais católicas: modelos de estratégias e práticas profissionais a partir de um estudo de caso no Rio de Janeiro.**

Gabriela Braga

*Universidade Católica Portuguesa e Universidade de Coimbra*

### **Resumo**

Esta comunicação pretende contribuir para uma reflexão sobre os desafios dos assistentes sociais que atuam em instituições sociais católicas e sobre a importância de adquirir um posicionamento crítico no campo de ação profissional. Integrada numa investigação de doutoramento em curso, que tem por objetivo avaliar o impacto da perspectiva de justiça social proposta pelo Papa Francisco nas práticas das instituições sociais católicas, esta comunicação procurará demonstrar o diálogo como um instrumento para os assistentes sociais que enfrentam tensões e resistências quotidianas. Com efeito, antes de qualquer ação é imprescindível que o profissional recorra a uma crítica e profunda análise institucional, não somente para identificar barreiras, mas para principalmente concretizar estratégias com a finalidade de superar os desafios. Esta análise crítica assume especial relevo em contextos religiosos, onde o conservadorismo intrínseco é colocado como transversal a todas as questões. Como amostra empírica, serão apresentados os resultados de um estudo de caso em quatro instituições sociais católicas na cidade do Rio de Janeiro que demonstram exemplos de atitudes que contribuem com o estabelecimento de





um trabalho democrático, tanto na relação entre pares, quanto com demais atores (gestores, outros técnicos, voluntários e utentes).

**Palavras-chave:** Serviço Social; Trabalho; Contexto Católico.

## **Introdução**

A Assistência Social brasileira tem como marcos cruciais a Constituição Federal de 1988, em 1993 a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, atualizada Lei N° 12.435/11) e em 2004 a Política Nacional de Assistência (PNAS, 2004). E no contexto das instituições filantrópicas, a aprovação da Resolução CNAS N° 109/2009 materializou a padronização dos serviços das entidades beneficentes de Assistência Social através da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, indicando uma ação planejada, voltada para a proteção social continuada, dentro dos níveis de proteção social básica e especial de média e alta complexidade. Primando pelo desenvolvimento social e pela prevenção, os serviços deveriam, a partir de então, ser prestados pelos equipamentos públicos e poderiam ser executados também pelas instituições privadas sem fins lucrativos que devem se adequar para serem reconhecidas como espaços de proteção social e vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

As entidades que passaram a atuar pela lógica da garantia dos direitos, desenvolvendo ações de atendimento ou de assessoramento, precisaram executar ações gratuitas, permanentes, continuadas e planejadas no âmbito da Assistência Social. No caso dos recursos humanos, os profissionais requisitados para o serviço estão definidos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS/RH, 2006).

Assim, todas estas transformações que proporcionam um reordenamento institucional visam superar o perfil conservador que vigorava na política de Assistência Social, com um viés assistencialista, colocando-a em destaque como uma política pública cujo objetivo é superar exclusões sociais, garantir e defender os direitos de cidadania.

### **1. Os Assistentes Sociais nas instituições sociais católicas**

Esta sessão tem o papel de apresentar os resultados do estudo de caso desenvolvido, cuja intenção era captar as experiências de reordenamento no





contexto católico, a partir de entrevistas semiestruturadas, a fim de respeitar o “lugar de fala” de quem convive cotidianamente nestes espaços por ocupar um cargo nas entidades como assistente social.

A pesquisa empírica foi finalizada em 2019 a partir de quatro entrevistas em espaços sócio-ocupacionais que vivenciavam o processo de reordenamento: duas entidades assessoradas pela Arquidiocese do Rio de Janeiro, e a Arquidiocese em si subdivida em dois espaços, sendo uma paróquia representando uma entidade de atendimento, e a sede com assistentes sociais que prestam serviços de assessoramento.

Mais de um século depois a Igreja Católica e as entidades que seguem sua matriz ideológica, que se encontram na realidade brasileira, tem seu formato de intervenção, com moldes totalmente caritativos, questionado pelas legislações que regem a Assistência Social, e configuram e legitimam as parcerias “público-privado”, ou seja, com o Estado. E os principais pontos relacionados ao processo de reordenamento serão apresentados e fundamentados principalmente pelas falas dos entrevistados.

A primeira entrevista foi com a assistente social A<sup>1</sup>, 45 anos, graduada, trabalhava há 4 anos na entidade. A entidade é internacional, foi fundada em 1950 por uma religiosa, e atualmente possui 758 casas em 145 países, sendo 3 casas no município do Rio de Janeiro. Tem como principal missão cuidar dos “necessitados, doentes e excluídos do meio social”. Está regularizada como entidade de atendimento.

A segunda entrevista foi com a assistente social B, 47 anos, pós-graduada, trabalhava há 7 anos na entidade sob o regime da CLT, e cumpria uma carga horária de 30h. A entidade é uma paróquia fundada em 1957 e além das atividades religiosas pertinentes a uma entidade eclesial, sempre teve pastoral social com o trabalho de arrecadação de alimentos e distribuição de cestas básicas. Depois de fazer parte do programa de reestruturação das ações sociais da Arquidiocese do Rio de Janeiro, através da formação para o gestor, para os voluntários, e posteriormente para a técnica contratada, foi criado um plano de ação para a organização do trabalho, para agregar todos os atores, qualificar a atuação e compor a rede Socioassistencial.

A terceira entrevista foi com a assistente social C, 41 anos, graduada, trabalhava há 3 anos na entidade. A entidade foi fundada no Brasil em 1994, por um padre religioso, e desde 2006 atua também no Equador, totalizando

---

<sup>1</sup> Para preservar a identidade dos entrevistados foram utilizadas letras para identificação.





31 casas sendo 2 no município do Rio de Janeiro, e tem como missão “ir de encontro e acolher os pobres abandonados de rua”.

A quarta entrevista foi com a assistente social D, 61 anos, pós-graduada, trabalhava há 8 anos na equipe de assessoramento. A entidade foi fundada em 1676 e é definida como entidade eclesial e filantrópica, certificada enquanto entidade de atendimento e, desde 2010, também como de assessoramento.

A primeira temática identificada nas entrevistas foi o reconhecimento da importância da profissionalização para o fortalecimento da Rede Socioassistencial. Entidades que antes de ter assistente social ficavam isoladas do sistema de garantia de direitos, e com a contratação o próprio gestor passa a entender que a articulação é uma atribuição profissional e um direito dos usuários.

*O primeiro pároco tinha uma visão com o social muito grande né, o pároco atual, já é um padre mais idoso, e a dinâmica dele é se o trabalho funciona ele não me incomoda em nada. O diálogo é mais restrito, mas também não interfere muito meu trabalho: é aquilo, ‘dá pra fazer?’, ‘dá pra fazer’, ‘não dá pra fazer’, ‘não dá’... E tem uma flexibilidade porque ele entende que estar nos espaços faz parte do meu trabalho. E você pode pensar que fica restrito às formações oferecidas pela Arquidiocese, porque aqui é uma entidade religiosa. Não, muitas das vezes eu preciso acompanhar um caso na Defensoria Pública, não tem o menor problema, às vezes saio sem nem falar com ele. E outras formações também. Isso é importante para o Serviço Social, é importante para a Paróquia. A paróquia é mais uma entidade parceira no território. Hoje em dia a gente já tem outras entidades da rede aqui do território que reconhece o trabalho da paróquia. Depois que entrei todas as famílias passaram a ser referenciadas nestas instituições... É a rede que a gente conseguiu articular né! Mas isso é possível porque tem um profissional técnico, não dá para você cobrar isso de um trabalho pastoral. Com o trabalho pastoral a gente está reforçando, estão aprendendo a visualizar que existem outras paróquias, que existem outras entidades, né, a gente vem trabalhando isso, é importante a participação deles nestes espaços? Sim! Mas não deve ser obrigatória. (assistente social B)*

No campo do assessoramento, deve-se dar destaque aos instrumentos criados pela equipe de Serviço Social, com o objetivo de proporcionar o entendimento do Clero e dos leigos, primordiais neste processo e ao mesmo tempo, apontar que os atuais documentos de cunho social, trazem alguns elementos que dão a direção central de atuação da igreja frente às expressões da questão social e a luta pela ampliação do acesso a políticas e direitos sociais, diferentemente dos primeiros documentos que fomentavam a perpetuação do





assistencialismo. Ou seja, como técnicos, se exige um reconhecimento dos outros atores como primordiais agentes da mudança na entidade, e quando envolve uma entidade confessional existe o desafio de se agregar esforços apontando como pode ser feito um trabalho onde um setor não anule o outro e o direito social seja viabilizado.

*O nosso papel é levar informação, atuar na viabilização, mediação, eu digo que nós somos um pouco educadores. Pelo menos nessa entidade quando vamos nas comunidades levar informação que às vezes nos territórios não tem, digamos assim, para as lideranças, pastorais, a gente leva tanta informação que eles ficam assim, encantados, que pra gente não é nada demais, é uma obrigação enquanto profissional da área, às vezes fico assim “mas eu não faço nada disso”, por isso que eu falo da importância do Serviço Social dentro desta entidade. Porque nós estamos nos espaços de controle social, nós estamos nos espaços da rede, e muitas vezes a gente tem que levar para as lideranças a importância de estarem também. Porque a gente leva a informação, mas é primordial elas estarem nestes espaços enquanto cidadãs. E assim, a gente faz tanta coisa, que nem a gente acredita, e o que a gente não tenha tempo talvez é de sistematizar todo o nosso trabalho, porque quando a gente sentar para sistematizar e gerar indicadores a gente vai ver que o impacto social com este trabalho aqui é muito maior do que a gente imagina. (assistente social D)*

E a questão da secularização, como é efetivada? De fato, a “separação entre Estado e entidades religiosas instalou um processo de diferenciação e de autonomização das esferas do conhecimento e da prática social” (Pedde, 2005, p. 46). Porém, a racionalidade exigida na intervenção é um feito que se dá gradativamente dentro dos espaços, principalmente porque ela compõe um conjunto de exigências legais que, concretizadas, caracterizam a política pública. Além do mais, trabalhar com e para pessoas, que possuem por carisma a caridade para com o próximo, no caso dos religiosos, que fazem voto de pobreza, obediência e castidade e a caridade é um ato de amor e está intrínseca ao seu projeto de vida, o ato de explicar sua atribuição naquele espaço se torna uma saga que demanda um processo bem lento e quase que pedagógico:

*Todas as casas da entidade que fazem trabalho com acolhimento têm assistente social. Desde que eu entrei a gente passou a se comunicar por email, mas o responsável do apostolado geral (gestor religioso responsável pelos trabalhos sociais na entidade), nunca conseguiu fazer este encontro. Mas usamos os recursos tecnológicos, e fiz o questionamento cobrando o encontro, até porque a ideia é essa, da gente trocar experiência, debater, mostrar nosso trabalho, nossas inquietudes, porque não é fácil numa entidade católica, não é fácil você quebrar barreiras, ainda tem muito*







*religioso com o olhar assistencialista, que você toda hora precisa estar se reafirmando. Eu tenho até uma frase que sempre falo quando os religiosos estão no momento de formação em comunidade que é assim: “você podem até falar do carisma de vocês, mas com responsabilidade social. Vocês precisam saber o limite da ação para entrar a intervenção do técnico, porque são duas atuações que podem andar integradas. Meu papel aqui não é afetar o carisma de vocês, mas vocês precisam entender que minha linguagem precisa estar de acordo com meu código de ética e com a legislação da política pública. E eu estou aqui porque vocês também são uma entidade com responsabilidade social.” E isso tem que deixar bem claro entendeu? Devido ao carisma deles, chamam o usuário de “pobre”, e nunca entendem porque eu não chamo de “pobre” também! Toda hora tenho que estar reafirmando com alguns religiosos... (assistente social C.)*

E são espaços onde os trabalhos voluntários são muito valorizados e incentivados, pois o carisma não se restringe aos religiosos, e agregar os agentes de pastorais também passa a ser não somente uma atribuição, mas estratégia para manter ativo o projeto do Serviço Social:

*E aí eu disse que preciso conhecer toda a estrutura da paróquia porque eu não era da caminhada de Igreja, então não conhecia, quem são essas pessoas? Quem elas atendem? O que é essa pastoral? Aí fui conhecer os membros da pastoral, como que eles trabalham, ou seja, eu fiz um estudo primeiro para conhecer, que levou uns dois/três meses, quando efetivamente comecei aqui, aí solicitei aos membros da pastoral, porque tudo é um trabalho em conjunto, que encaminhassem para o Serviço Social as famílias atendidas por eles. E isso foi uma estratégia. Porque como é que você tem um setor de Serviço Social que você não pode ser uma dimensão de apoio para os trabalhos que são feitos nas pastorais? Você lida com pessoas, são famílias, que seja em qualquer pastoral. E é um espaço que oferece um benefício eventual. E a Igreja tem muito disso né famílias que recebem cestas há quarenta anos...’, mas qual é o panorama? O que pode ser feito para mudar um pouquinho o cenário? De início é um movimento de trazer essa família, ouvir essa família, sinalizar as demandas, analisar o contexto, trabalhar em rede... E aí foi criado o projeto, que o padre pediu para chamar de Projeto Sagrada Família, mas que deixo bem sinalizado que temos um projeto social de acompanhamento às famílias que tem duração de seis meses e aí com toda a metodologia do trabalho. (assistente social B)*

E também compete ao profissional pleitear por um ambiente onde possa explorar seu potencial crítico, criativo, de competência e comprometimento e neste movimento escolher o caminho de resistir a uma relação “(...) onde o poder público transforma-se em mero repassador de recursos a organizações





não governamentais, que assumem a execução direta dos serviços socioassistenciais” (CFESS, 2011, p. 24), não correndo assim, o risco de esvaziar “(...) sua potencialidade de formulador/a e gestor/a público/a da política de Assistência Social” (CFESS, 2011, p. 24). Conforme Raichelis (2011, p. 753):

O trabalho do assistente social é, pois, a expressão de um movimento que articula conhecimentos e luta por espaços no mercado de trabalho, competências e atribuições privativas que têm reconhecimento legal nos seus estatutos normativos e reguladores (regulamentação profissional, Código de Ética, diretrizes curriculares da formação profissional), projeto ético-político que confere direção social ao trabalho profissional. Ao mesmo tempo, os sujeitos que a exercem, individual e coletivamente, se subordinam às normas de enquadramento institucional, mas também se organizam e se mobilizam no interior de um coletivo de trabalhadores que repensam a si mesmos e a sua intervenção no campo da ação profissional.

Aos que trabalham em Entidades de Assistência Social de matriz religiosa existem desafios e possibilidades em torno de críticas históricas à origem do Serviço Social brasileiro, sobretudo em relação às iniciativas da Igreja Católica<sup>2</sup>. São questionamentos, portanto quanto à profissionalização, seriedade no trabalho e comprometimento com a política pública, a ética e o projeto ético-político da profissão. Uma necessidade de provar que são qualificados tanto quanto os demais trabalhadores no momento de estabelecer parcerias, em conferências, congressos e apresentações, bem como frente aos demais profissionais da área inseridos nos mais variados equipamentos públicos, dos quais se tem contato eventual ou cotidianamente, como os centros de referências, hospitais, defensoria pública etc. Nas entrevistas foram apontados estes desafios, que depois foram transformados em superação, e até resultou em novas parcerias, quando citadas a relação com o estagiário:

*Aqui no território atualmente a gente mantém no círculo dos parceiros o respeito pelo trabalho, conseguimos direcionar que é um trabalho diferenciado da caridade. No início foi muito complicado, eu digo até mesmo dentro das universidades, o*

---

<sup>2</sup> “Em suas origens no Brasil, o Serviço Social está intimamente vinculado a iniciativas da Igreja, como parte de sua estratégia de qualificação do laicato. [...] Essa origem confessional, articulada aos movimentos de Ação Social e Ação Católica, conforma um tipo de legitimidade à profissão cujas fontes de justificação ideológica encontram-se na doutrina social da Igreja” (Iamamoto & Carvalho, 2007, p. 83).





*próprio estagiário quando chegava aqui tinha essa dificuldade. E aqui a gente não faz nem a entrega de cestas, está tudo com os agentes da pastoral, e retirei todas as imagens da sala, mas eu fui tirando aos poucos. E todas as vezes eu faço com que os estagiários entendam que ele está num setor, oriento: ‘todos os trabalhos que você for fazer, por exemplo, você faz estágio numa paróquia? Não! Você faz estágio no setor de Serviço Social que funciona dentro de um espaço religioso’. E agora eu já tenho um link direto com os coordenadores de estágio das universidades. (assistente social B)*

Não se pode, porém, ter uma ideia generalizada da categoria, uma vez que nem mesmo a legitimação da Assistência Social, como caso de política e não de polícia, garante a superação do conservadorismo e de seu uso no campo filantrópico, da benesse, da culpabilização, do assistencialismo ou mesmo do clientelismo, podendo ser refletido não somente na missão da entidade, mas também nas relações de trabalho, de tal modo que o “mundo da interconexão dilui a distinção entre a vida privada e a vida profissional” (Dupas, 2005, p.36). Tamanha fusão torna mais difícil romper definitivamente com os vestígios do *ethos* profissional, instituído na década de 1930 e enraizado no moralismo, quando a ação profissional era “tida como uma ‘vocação’ a ser exercida por indivíduos dotados de um perfil ético-moral dado por ‘qualidades inatas’” (Barroco, 2006, p.93). Neste caso, a assistente social C, coloca no topo do ranking de dificuldades o fato de ter tido um padre como estagiário de Serviço Social, porque a situação envolveu toda a entidade que tem como voluntários os próprios religiosos consagrados:

*Para além dos embates ideológicos, ele chegava aqui, e às vezes não tinha ninguém para poder celebrar a missa, então os irmãos recorriam a ele. Eu tinha que intervir, pois até o horário estabelecido para o estágio ele era somente o X, depois, aí sim, ele ficava livre para ser o padre X. (assistente social C)*

A experiência também nos mostra o contrário, comprovando que nos espaços que historicamente são campos de atuação vistos como um estigma<sup>3</sup> pode haver resistências e pequenas atitudes geram e afirmam conquistas:

---

<sup>3</sup> Estigma é aqui referenciado como uma característica socialmente indesejável (Goffman, 1988) e no caso de as entidades filantrópicas pelos trabalhadores serem julgados por uma atuação que não vai ao encontro com a garantia de direitos, como se tal comportamento ético político fosse algo engessado e inerente de quem está inserido profissionalmente neste campo.





*O trabalho não é fácil, não mesmo, viu... Mas eu tenho total autonomia no meu trabalho. Tenho que fazer algum relatório, eu faço, o que eu fiz, tá feito, a irmã pergunta se eu já mandei, eu respondo que sim, então está ótimo. O importante é cumprir os prazos e mostrar que se está trabalhando. (assistente social A)*

Diante do movimento de reordenamento institucional, deve ser colocado em pauta para reflexão o quanto que os assistentes sociais inseridos nas Entidades de Assistência Social podem se beneficiar com as exigências do cumprimento das legislações.

*A tipificação é bem clara, eu falo “irmã, a gente só tem que seguir a cartilha”. Mas cada irmã que chega, quer fazer as coisas do seu jeito... Aí todo o trabalho é desconstruído! Elas decidem as coisas entre elas, não discutem comigo. Aí quando veem que não vão dar conta do problema, me chamam. Só teve uma experiência que foi diferente porque a irmã já estava aqui a algum tempo, era argentina, não sei, e entendia bem da Política, tinha um bom entendimento da Tipificação, então é de irmã para irmã. Para facilitar coloquei todo mundo para estudar. Todas elas tem a própria Tipificação. A situação complica quando a gestão muda, aí coloco todo mundo para estudar de novo. (assistente social A)*

Assim sendo, a luta desses profissionais para reafirmar sua importância deve ser constante para fortalecimento da categoria inserida na Assistência Social, principalmente os que não constituem o quadro público. Destacam-se aqueles que testemunham através de sua atuação, a efetivação da política dentro de entidades privadas rompendo com práticas clientelistas, que, de acordo com Yazbek (2006, p. 41), “(...) personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida”, atendendo aos usuários (não assistidos) apropriadamente como sujeitos de direitos e protagonistas de suas histórias. Obviamente, e a história comprova, que a realidade não é tão simples, que esse rompimento de conceitos na verdade trata-se de um processo bastante complexo, já que para ocorrer transformação, não basta ser algo imposto, nem acontece “de fora para dentro”, mas o que pode ser provado é que ao contrário do que muitos técnicos pensam, na prática a teoria não só pode, como deve ser a mesma (Santos, 2010).





## Conclusão

Cabe aqui enfatizar o quanto que o assistente social e seu fazer profissional com sua autoridade técnica são relevantes durante o processo de um reordenamento institucional. A representatividade da instituição por um técnico, antes não existente, é um sinal de mudança no comprometido com a política pública, visto que a profissionalização é um dos encaminhamentos do reordenamento e proporciona a concretização de outros. Tal demonstração se comprovou como um primeiro passo ou uma ampliação do estabelecimento de parcerias e da notoriedade na rede socioassistencial, ou seja, o reordenamento norteado pelas legislações da Assistência Social é primordial para o aumento da credibilidade das entidades, tanto nos espaços de controle social, como nos equipamentos e universidades.

Para os assistentes sociais o reordenamento é sinônimo de solução. A qualificação do trabalho está sendo viabilizada pelo reordenamento e precisa ser um caminho sem volta. Mobilizar a entidade para um pleno enquadramento significa colocar o comprometimento com a política em primeiro lugar. Priorizar o reordenamento expressa lutar pelo direito do utente.

Como um desafio para os profissionais destas entidades, registra-se que além dos mesmos que encontrariam em outros espaços sócio-ocupacional (relacionados à obtenção ou garantia de ambientes apropriados para o trabalho e outras providências, com relação a salários, ou ética), a perseverança na “falação, falação, falação” citada pela assistente social C, mesmo na exaustão e quando não parecer mais fazer sentido, pois o tempo vai apontar que o roteiro não é exclusividade do rumo ao convencimento, mas tem mais importância para a manutenção do viés laico das ações (mesmo que a motivação para implementá-las tenha sido religiosa). O que a legislação traz sobre ações planejadas, continuadas, permanentes e gratuitas, depende deste esforço, da “falação”.

O reconhecimento da força do diálogo como instrumento, aliado às demais estratégias apontadas, como a constante busca por capacitação/ atualização, e o trabalho em rede, alimentam a subjetiva “realização profissional” e reafirmação de um “posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais” (V princípio fundamental do Código de Ética do/da Assistente Social de 1993). Destaca-se como primordial um formato de assessoramento que fortaleça a instituição, sua equipe e preveja um reordenamento de fato, como um potencial caminho para que seja dado um primeiro passo. Assim, torna-se mais viável o cumprimento do papel institucional enquanto





partícipe de uma rede socioassistencial, e sem a intenção de superar a primazia do Estado no financiamento, planejamento e execução, aos poucos, a política vai se consolidando nestes espaços.

### Referências bibliográficas

Barroco, M. L. (2006). *Ética e Serviço Social: Fundamentos ontológicos*. 4 ed. São Paulo: Cortez Editora.

Conselho Federal de Serviço Social (2011). Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social. *Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais*.

Dupas, G. (2005). Tensões contemporâneas entre o público e o privado. *Cadernos de Pesquisa*, 35(124): 33-42.

Goffman, E. (1988). *Estigma*. Rio de Janeiro: LTC.

Iamamoto, M. V. & Carvalho, R (2007). *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 20ª ed. São Paulo: Cortez.

Pedde, V. (2005). *Cabeça, sim: cauda, não! Um estudo antropológico sobre os evangélicos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul*. Tese apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do título de Doutor em Antropologia Social. Rio Grande do Sul: UFRS.

Raichelis, R. (2011). O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n. 107. São Paulo, Cortez.

Santos, C. M. dos (2010). *Na prática a teoria é outra? Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.

Yazbek, M. C. (2006). *Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ ABPESS.





## **Pobreza, Desigualdades Sociais e Exclusão Social: As respostas sociais como estratégia de sobrevivência de grupos sociais mais vulneráveis**

Helena M. Carvalho

*Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, ICS, Universidade do Minho*

Rita Maria Gonçalves Ribeiro

*Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, ICS, Universidade do Minho*

### **Resumo**

As respostas sociais são atividades e serviços do âmbito da segurança social dirigidos a crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência, destinados à prevenção e reparação de situações de pobreza, desigualdades e exclusão social. São, essencialmente, serviços que procuram a promoção do bem-estar de todos os cidadãos que deles necessitem. Em alguns casos, são a única forma de fazer face a dificuldades apresentadas pelos cidadãos, sejam situações de carência económica, social ou de apoio familiar.

Foi nesse sentido que se integrou o recurso às respostas sociais como estratégia de sobrevivência às situações descritas na investigação “Desigualdades Sociais e Grupos Sociais Vulneráveis. Sociedade, Políticas e Estratégias de Sobrevivência em Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto”, uma vez que estas têm um papel central no Estado Social. Os resultados apresentados e discutidos apenas se referem à utilização das diferentes respostas sociais, logo, a parte dos inquiridos e entrevistados.

Com esta investigação, verifica-se que entre os inquiridos que usufruem do apoio prestado por diferentes respostas sociais, aproximadamente metade recebia um valor inferior ao Salário Mínimo Nacional (530,00€ aquando da recolha dos dados), assim como cerca de um terço dos cônjuges ou companheiros dos





inquiridos usufrui de uma pensão abaixo dos 485€/mês (66.7%). Concluiu-se que uma parte significativa dos inquiridos não assegura a despesa associada à utilização da resposta social apenas com recursos próprios, não reconhecendo, todavia, que usufruem de qualquer apoio estatal, na maior parte das casos por desconhecimento; e que parte dos sujeitos antes de usufruírem de pensão por invalidez/velhice ou integrar uma resposta de apoio de caráter definitivo como ERPI<sup>1</sup>, usufruiu de RMG/RSI<sup>2</sup>.

Realça-se o facto de entre a população idosa institucionalizada se verificar um sentimento de tristeza, de abandono e até revolta pelo facto de não lhes ter sido dada a oportunidade de participarem na negociação e escolha da instituição a integrar ou, mesmo, por a institucionalização ter ocorrido contra a sua vontade. Não obstante, reconhecem a importância destas instituições para a promoção do seu bem-estar, sendo muitas vezes o único apoio de que dispõem.

**Palavras-chave:** Desigualdades Sociais; Exclusão Social; Pobreza; Respostas Sociais.

## Introdução

A preocupação acerca de fenómenos como a desigualdades, pobreza e exclusão social tem sido arena de intenso debate no campo da sociologia. Ao longo do tempo, as formas de estar na sociedade têm-se alterado, e com isso também as necessidades sociais, o que tem desencadeado múltiplas respostas por parte do Estado, das instituições sociais e dos próprios indivíduos e famílias. E se a sociedade atual, com os recursos de que dispõe, deveria garantir os princípios da máxima inclusão social e da igualdade de oportunidades a todos os indivíduos, isso nem sempre acontece na medida do desejável.

É objetivo desta reflexão apresentar algumas das estratégias utilizadas por parte das pessoas idosas e/ou em situação de dependência económica. Trata-se de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade ao nível da saúde e bem-estar, pelo que é urgente repensar as formas de intervenção social, por forma a que não se vejam privadas da satisfação das suas necessidades básicas, assim como refletir sobre formas de preparar o futuro das gerações mais novas.

---

<sup>1</sup> ERPI (Estrutura Residencial para Pessoas Idosas)

<sup>2</sup> RMG/RSI (Rendimento Mínimo Garantido/Rendimento Social de Inserção)





Obviamente, estas questões deveriam preocupar a população em geral e não apenas aqueles/as que se revêem nessa condição, que lidam com essa problemática no âmbito da sua atividade profissional e os representantes políticos. No entanto, tem cabido sobretudo ao Estado o desenvolvimento de políticas abrangentes a toda a população, e as IPSS's têm tido um papel fundamental na operacionalização de políticas para combater as situações de vulnerabilidade social, que complementam o apoio que até recentemente cabia, quase exclusivamente, às famílias.

### **1. Pobreza, desigualdades e exclusão social**

Para compreender determinado fenómeno, é necessário que a reflexão considere a multidimensionalidade de variáveis envolvidas, assim como os contextos específicos. A análise dos contextos sociais mostra-nos como emerge a consciencialização perante as desigualdades sociais e como daí decorrem reivindicações e transformações políticas e sociais. O que dantes seria tido como certo ou até fatalidade, hoje não é assim e, portanto, também é necessário que os Estados respondam às transformações de valores e práticas sociais de forma adequada. A pobreza é a forma mais extrema da desigualdade social e é a manifestação máxima e visível da extensão do fosso entre classes/grupos sociais (Silva, 2008: 137), constituindo a forma mais visível da exclusão social. De difícil definição, sabe-se que a pobreza deve ser avaliada conforme a época e o lugar em correlação com padrões médios de vida, que variam de sociedade para sociedade (Costa, A. F. 1998, 2012; Paugam, 2003; Silva, 2009). A situação de pobreza implica a ausência e privação de recursos materiais, assim como a privação de liberdades e de direitos fundamentais à condição dos cidadãos/ás (Sen, 2003, Silva, 2009; Costa, 2012).

As desigualdades são um aspeto estruturante e transversal de todas as sociedades. São múltiplas e complexas, estão sempre em processo de mudança, extinguindo-se ou esbatendo-se umas e surgindo ou acentuando-se outras. Interligam-se entre si, de diferentes modos, assim como se interligam com muitos outros fenómenos sociais, não nos sendo, por isso, totalmente estranhas (A. F. Costa, 2012). As formas de injustiça social são o resultado de uma distribuição desigual de recursos e poder, o que influencia cada indivíduo enquanto ator social, e têm, na maioria dos casos, origem na desigualdade de oportunidades de cada indivíduo em correlação direta às desigualdades de recursos (A. F. Costa, 2012; Costa, 2012; Silva, 2009, 2015; Weber, 1972). De acordo com Rawls (1993), as desigualdades sociais apenas deveriam ser





toleradas se, em algum momento, uma distribuição desigual de algum valor social, ou até mesmo de todos os valores sociais, resultasse no benefício de todos os indivíduos de uma determinada sociedade, o que não se constata. Daí que tenham gerado movimentos de luta por parte das classes, e consequentes exigências de cidadania e justiça social.

Como observa Silva (2009), o conceito de desigualdades sociais deve prevalecer analiticamente sobre o de exclusão social, na medida que é mais abrangente e claro. Quanto à forma de estar e de viver a exclusão social, dependerá de caso para caso (Xiberras, 1993), da situação de cada país ou sociedade, assim como a forma de medir as desigualdades sociais dependerá de contexto para contexto (A. F. Costa, 2012). Pobreza, desigualdades sociais e exclusão social são três conceitos que se correlacionam, contudo não são sinónimos. Há formas de exclusão social que não implicam pobreza nem desigualdades sociais, “assim como podem existir situações de altos níveis de desigualdade sem pobreza” (Perista e Baptista, 2010: 2).

## **2. Estado-Providência e as Respostas Sociais**

De acordo com o Regime Jurídico de Instalação, Funcionamento e Fiscalização dos Estabelecimentos de Apoio Social (aprovado pelo Dec-Lei n.º 64/2007, de 14 de março e republicado pelo Dec-Lei n.º 33/2014, de 4 de março), são Respostas Sociais as atividades e serviços do âmbito da segurança social relativos a crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência, bem como os destinados à prevenção e reparação das situações de carência, disfunção e marginalização social. Podem ser desenvolvidas por IPSS ou por outros organismos com ou sem utilidade pública, podendo estar ou não abrangidos por acordos de cooperação celebrados com o Instituto da Segurança Social, I.P. A principal faceta da importância económica e social das IPSS é providenciarem bens e serviços de apoio social a pessoas que deles necessitam e cujo custo não podem pagar (Mendes, 2018).

Desde 1996, com a celebração do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, as respostas sociais providenciadas por instituições vocacionadas para o apoio aos grupos mais vulneráveis não só triplicaram como, pela sua distribuição por todo o território português e junto das comunidades, passaram a assumir grande importância social e económica. Conforme demonstrado no estudo “Importância económica e social das IPSS em Portugal”, cada euro que uma IPSS capta para um determinado território é multiplicado por 4,218 na economia desse mesmo território. São estas instituições que, maioritariamente,





têm equipamentos para crianças e idosos, cobrindo 70,76% do número total de freguesias do Continente; sendo que em 27,16% do número total de freguesias do Continente, as IPSS são as únicas entidades com equipamentos instalados para crianças e idosos (Mendes, 2018).

As respostas sociais são uma medida implementada pelos Estados como forma de responder às crescentes necessidades, assim como pretendem minorar as situações de pobreza e exclusão social. A forma como são implementadas depende de cada Estado, das necessidades diagnosticadas em cada um, assim como do próprio desenvolvimento de cada Estado-Providência, o qual é equacionado como resultado do funcionamento do sistema político, da capacidade própria de tornar compatível o conflito e a integração, e equacionado na capacidade de tornar os conflitos de oposição radical em conflitos de regulação da própria sociedade (Mozzicafredo, 1997). O Estado-Providência (ou Social) não possui como objetivo principal a “redistribuição do rendimento por si mesma, mas sim o de garantir segurança e proteção” (Esping-Andersen, 2009: 70), tornando-se uma almofada institucional fundamental tanto de salvaguarda das situações sociais mais vulneráveis, como um mecanismo de promoção da igualdade de oportunidades.

A emergência e a consolidação do Estado Social favoreceu a redução das desigualdades sociais, ao restringir a vulnerabilidade social a diversos riscos e ao promover a igualdade de oportunidades; é o resultado de um compromisso histórico entre as classes trabalhadoras e os detentores do capital (Pinto, 2016). Como tal, converteu-se num regulador importante ao nível económico-social, apesar das diferentes configurações que assumiu, fomentando e estabilizando a atividade económica e as relações sociais (Esping-Andersen, 1990). Para o efeito, o autor considera uma tipologia que distingue três modelos/regimes de Estado-Providência: o modelo Continental ou Corporativo (França, Alemanha e Luxemburgo), o modelo Anglo-saxónico/Liberal (Reino Unido e Irlanda), e o modelo Escandinavo/Social-democrata (Noruega, Dinamarca, Finlândia e Suécia).

Portugal nunca integrou nenhum destes modelos, mas apresenta características de alguns dos modelos mencionados. Autores como Ferreira (1996) e Adão e Silva (2002) identificam um quarto modelo com características próprias entre os países do Sul da Europa (Espanha, Grécia, Itália e Portugal), que se caracteriza por um sistema de proteção dualizada baseada em transferências monetárias, criando dependência, numa distribuição desequilibrada de proteção segundo os riscos clássicos, um baixo grau de penetração das instituições públicas de proteção social, um sistema de saúde público universal, particula-



rismo institucional, baixa eficácia dos serviços e repartição desigual dos custos segundo os grupos profissionais. De acordo com Esping-Andersen (2009), países com este modelo apresentam um atraso considerável comparativamente a outros países da Europa. Em Portugal, o Estado-Providência progrediu com *nuances* próprias, devido às suas características e face ao momento político em que se desenvolveu.

Atualmente o Estado-providência depara-se com problemas próprios da evolução da sociedade, que trouxe consigo a redução da taxa de fecundidade e uma esperança média de vida cada vez mais longa. É ainda de notar que os idosos com mais recursos económicos vivem mais tempo e com melhor saúde do que os idosos pobres. Este processo de aumento de esperança média de vida acelera-se rapidamente e nos países desenvolvidos a população idosa aumentará em média para o dobro daqui a cinquenta anos, aumentando a proporção de pessoas da chamada quarta idade que usufrui de reforma. Onde, é cada vez mais necessária a criação e a expansão de serviços especializados de apoio aos mais velhos, como Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) e Serviços de Apoio ao Domicílio (SAD).

É dessa forma que surge cada vez com maior relevância o incentivo à expansão e qualificação da rede de serviços e equipamentos sociais, dirigidos aos diversos grupos de população. Assiste-se à aposta na diversidade, com a ênfase a ser colocada no reforço do papel das famílias, na conciliação do trabalho familiar com a vida profissional, no desenvolvimento do apoio domiciliário, na dinamização de estruturas de convívio e de combate ao isolamento e insegurança e numa maior e melhor prevenção e cobertura das situações de dependência. Nesta perspetiva, tem confluído a ação de vários organismos públicos, privados e da sociedade civil, contribuindo para a concertação da ação social (ISS, 2013).

Não obstante todo este esforço, considera-se haver a necessidade de se definir um contrato entre as gerações que permita assegurar o bem-estar das pessoas idosas, mas sem esgotar os recursos de que os jovens precisam, ou irão precisar. A opinião geral, de acordo com Esping-Andersen (2009), é de que para fazer frente ao envelhecimento se deve prolongar o início da idade da reforma, assegurando assim a justiça entre gerações. No entanto, uma reforma segura e com valores razoáveis dependerá largamente do sucesso profissional tido ao longo do percurso de vida profissional, sendo a maximização do emprego essencial para assegurar futuras reformas. A proteção social dos idosos significa também a proteção social dos mais jovens, na medida em que estes não dependerão dos mais jovens, pelo menos, financeiramente.





### 3. Procedimentos de recolha de dados

Para os resultados aqui apresentados, foram considerados os dados recolhidos através de uma metodologia mista, que incluiu:

- inquérito por questionário aplicado a beneficiários de apoios sociais e clientes de diversas respostas sociais (da totalidade dos 413 inquiridos, 288 eram beneficiários de pensão de invalidez, sobrevivência ou velhice);
- 31 entrevistas semi-diretivas, que tinham como objetivo aprofundar a recolha de informação acerca da trajetória de vida dos beneficiários dos concelhos de Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto.

A investigação ocorreu nas instituições onde os participantes usufruem das respostas sociais objeto de estudo.

### 4. Discussão dos resultados obtidos

Conforme referido, a disponibilização de respostas sociais assume nos dias de hoje uma enorme importância para assegurar o bem-estar dos cidadãos. Contudo, estas também se encontram dependentes dos rendimentos dos utentes/clientes e do apoio estatal, sem o qual a maior parte das instituições que asseguram estas respostas não sobreviveria. Pela análise da tabela 1, percebemos que a esmagadora maioria dos participantes reformados usufruía de uma pensão entre os 301 e os 700€ (83,3%). Importa, porém, referir que aproximadamente metade recebia um valor inferior ao Salário Mínimo Nacional (530,00€ aquando da realização dos inquéritos).

**Tabela 1. Valor da Pensão**

Valor	%
< 100€	2.4
100€ – 300€	0.7
301€ – 485€	41.0
486€ - 700€	42.3
701€ - 1000€	12.0
> 1000€	1.4
Não aplicável	0.2

**Fonte:** Inquérito por questionário (n=288)



Dos 31 participantes entrevistados, apenas 20 fizeram descontos para a segurança social, embora durante poucos anos, em alguns casos, não atingindo os 5 anos, o mínimo para usufruir de pensão por invalidez. A maior parte fez descontos para a segurança social dos rendimentos que advieram do trabalho agrícola, rendimentos que eram na sua maioria baixos e irregulares, pelo que a pensão de que usufruem atualmente é, também ela, uma pensão de valor muito baixo. Houve 6 pessoas que não responderam se fizeram descontos e 4 não fizeram quaisquer descontos. A maior parte dos participantes possui entre 16 a 20 anos de atividade profissional, verificando-se que o sector agrícola é o sector onde, predominantemente, trabalharam, tendo iniciado esta atividade muito jovens, sobretudo entre a população mais velha. Referem que desde tenra idade tinham de trabalhar nos campos, na “lavoura”, para ajudar os pais, sendo esta a primeira experiência profissional da maior parte das pessoas entrevistadas. Esta situação contribuía para o abandono escolar ou para que faltassem com muita frequência às aulas, num contexto social de escassa valorização escolar.

No que se refere aos rendimentos, a situação tende a ser amenizada nos casos em que o inquirido tenha consigo a residir cônjuge beneficiário de pensão, como é o caso de 33 dos inquiridos que responderam, tendo 17 dos inquiridos respondido que a pensão do cônjuge seria similar à sua. Conforme se pode verificar na tabela 2, mais de metade dos cônjuges ou companheiros dos inquiridos usufrui de uma pensão abaixo dos 485€/mês (69,7%).

**Tabela 2. Valor da Pensão do Cônjuge**

Valor	%
< 100€	3.0
100€ – 300€	15.2
301€ – 485€	51.5
486€ - 700€	24.2
701€ - 1000€	3.0
> 1000€	3.0
Não aplicável	0.3

**Fonte:** Inquérito por questionário (n=288)

Como forma de aferir situações de fragilidade entre os pensionistas, considerou-se pertinente saber se este grupo de respondentes já recorreu a algum





tipo de apoio social, tendo 81.9% dos inquiridos respondido que sim, e 18.1% respondido negativamente. Portanto, para aqueles que se encontram incapacitados para trabalhar e auferir os próprios rendimentos, seja pela idade, seja por uma incapacidade superior a 60%, é essencial o apoio prestado pelo Estado através do valor pecuniário da pensão, embora em alguns casos, insuficiente.

**Tabela 3. Pensionistas que recorreram a apoios sociais**

Já recorreu a algum tipo de apoio social	%
Sim	81.9
Não	18.1

**Fonte:** Inquérito por questionário (n=288)

Questionados se os rendimentos que usufruíam eram suficientes para cobrir as despesas que possuíam, dos 31 participantes nas entrevistas, 18 responderam que sim, nomeadamente para o pagamento da mensalidade na resposta social:

“não sei ao certo quanto recebo, vem para o lar e é com esse dinheiro que pago” (Susana, 88 anos);

“recebo mais ou menos 400€ por mês de reforma e de viuvez. O dinheiro chega para as minhas despesas” (Carla, 88 anos).

Estes resultados vão no mesmo sentido dos obtidos no inquérito por questionário, com 44.9% a referir que as despesas com a resposta social que frequente são suportadas pelo próprio e por comparticipação do Estado, sendo que uma parte significativa assegura essa despesa apenas com recursos próprios, seja por pensão ou poupança pessoal (41.5%). Já em sentido contrário, 9 das pessoas entrevistadas afirmaram que o seu rendimento não era suficiente:

“... como agora, o dinheiro não me vai chegar, estou sujeita a ir-me embora, o dinheiro vai-se embora, e eles (filhos) não têm possibilidades de me ajudar. A segurança social devia ajudar mais” (Joana, 74 anos);







É ainda de referir que duas pessoas consideram apertado, dizem que “quando não chega, come-se mais mal” (Cláudia, 82 anos), e duas pessoas desconhecem se é suficiente para as despesas.

Com menor representatividade temos a situação de alguns dos inquiridos que contam com o apoio da família (6%) e situações de utentes deste tipo de resposta através das chamadas “vagas sociais”, que são acordos que algumas instituições possuem com o Instituto da Segurança Social, I. P., em que as vagas são ocupadas por pessoas em situação de insuficiência ou ausência de rendimentos, e a mensalidade é assegurada pelo Estado (3.7%). Portanto, mesmo após as transferências sociais, muitos são aqueles que continuam a necessitar de apoio para assegurarem a sua subsistência e o seu bem-estar.

**Tabela 4. Meio de Suporte dos Gastos com os serviços utilizados**

Meio de Suporte dos Gastos com Serviços de Integração em Lares de Idosos/ Lar residencial/ CAO/ SAD/ UCC	%
Mensalidade suportada pelo próprio (pensão/reforma/poupança)	41.5
Mensalidade suportada pelo próprio e por comparticipação do Estado	44.9
Mensalidade suportada na totalidade pelo Estado	3.7
Mensalidade suportada pelo próprio e por familiares	6.0
Mensalidade suportada apenas por familiares	2.7
Outro	1.3

**Fonte:** Inquérito por questionário (n=288)

No que diz respeito ao recurso às respostas sociais, entre os participantes reformados, só 3 (0.7%) não respondeu ou não recorreu a apoios sociais. Conforme enunciamos na tabela 5, o recurso a instituições como IPSS, Delegações da Cruz Vermelha Portuguesa, Famílias de Acolhimento, Lares Residenciais, ERPI, Serviços de Apoio ao Domicílio (SAD) e Centros de Dia, são as opções com maior percentagem (21.8%), seguida do recurso, apenas, aos serviços de SAD (21.1%). É possível verificar que parte dos sujeitos antes de usufruírem de pensão de invalidez ou velhice ou antes de integrar uma resposta social definitiva, como a integração em ERPI ou Lar Residencial, usufruiu da prestação pecuniária do RMG/RSI.





**Tabela 5. Os tipos de apoios sociais a que recorreram**

Tipo de apoios a que recorreram	%
AS/ERPI/Loja Social/RSI/Banco Alimentar/SAD	6.4
IPSS/CVP/FA/Lar Residencial/ERPI/SAD/Centros de Dia	21.8
RMG/RSI/PCAAC/Banco Alimentar/Apoio económico CPCJ/Cantina Social/CVP	8.3
RSI	3.4
Pensão de Invalidez/Pensão de Social	1.4
RSI/IPSS/ERPI/Lar Residencial	2.6
SAD	21.1
SAD/ERPI/RSI	4.2
UCC	0.5
Não recorreu/respondeu	0.7

**Fonte:** Inquérito por questionário (288)

Relativamente à habitação onde residem ou residiam antes de integrar ERPI, 22 das pessoas entrevistadas possui habitação própria, 4 reside em habitação cedida por familiares e 5 dos participantes respondeu que é uma habitação arrendada. É um dado curioso, pois das 53 entrevistas realizadas, aos usuários das diferentes respostas sociais e 22 a beneficiárias de outros apoios sociais, apenas 5 possuem habitação própria, 9 residem em habitação arrendada e 8 em habitação cedida por familiares.

Neste seguimento, e ainda relativamente aos apoios de que usufruem, das 31 pessoas entrevistadas, 24 responderam a esta questão, tendo 19 referido que por vezes se vêem obrigadas a recorrer a outro tipo de ajuda, ou já se encontraram nessa situação em algum momento das suas vidas no passado, como a pessoas amigas ou familiares, para fazer face a algumas dificuldades com que se deparem: “Os meus filhos cobrem as restantes despesas” (Carlota, 78 anos). Revelam também que contam com as instituições de onde recebem ou receberam apoio para ajudar nas dificuldades que surgem: “peço à Fundação” (Francisca, 52 anos). Apenas 5 das pessoas entrevistadas referem nunca ter recorrido a outro tipo de apoio além daquele que usufruía à data: “Estou no lar há 2 anos. Antes de vir para aqui nunca tinha recebido nenhum apoio” (Joana, 74 anos). De referir que esta foi das questões que mais dúvidas suscitou aos



sujeitos inquiridos e entrevistados integrados em respostas sociais, uma vez que para alguns a integração em qualquer resposta não significa o recurso a apoios sociais, por desconhecerem que, na maioria dos casos, o Estado comparticipa com um determinado valor.

Relativamente ao que leva à procura de apoio, nomeadamente a institucionalização em ERPI, verifica-se que os problemas de saúde são frequentemente evocados. De salientar que esta decisão nem sempre é feita em conjunto com a pessoa idosa, havendo testemunhos de que os filhos ou outros familiares providenciaram a sua institucionalização, primeiro, sem os consultar, e em segundo, contra a sua vontade, o que gera sentimentos de tristeza, de abandono e até revolta. Seria, por isso, importante a sensibilização das gerações mais novas para o envelhecimento como um processo natural que deve ser aceite, vivido com naturalidade e, sempre que possível, preparado de acordo com a vontade dos mais velhos.

Como forma de perceber a relevância da participação ativa da população na sociedade, questionou-se se costumavam votar e qual a opinião acerca do voto. Concluiu-se que os entrevistados valorizam o ato de votar. Dos 31 entrevistados, 25 respondeu que vota sempre que pode (aqui referimo-nos sobretudo aos mais velhos que, à medida que se tornam mais dependentes, têm dificuldades acrescidas para exercer o seu direito de voto), considerando a participação eleitoral como um dever; e 5 responderam que não costumam votar. Uma das pessoas não respondeu a esta questão. Por sua vez, no que se refere à participação ativa em associações ou grupos de dinamismo cultural, da totalidade dos participantes, responderam 23 indivíduos, tendo 17 referido que não pertence nem pertenceu a nenhum grupo/associação. Houve 7 que já participaram, todos em atividades de cariz religioso.

## Conclusão

A população idosa ou em situação de dependência tem vindo a encontrar nas respostas sociais a forma de apoio essencial ao seu bem-estar; em muitos casos, é mesmo a única forma de apoio de que usufruem. Numa população maioritariamente com baixos rendimentos, estas respostas asseguram que consigam satisfazer, pelo menos em parte, as suas necessidades. É uma estratégia de sobrevivência vista por alguns como uma obrigação do Estado, por outros como a única forma de fazerem face aos problemas em que estão envolvidos, havendo ainda aqueles que não reconhecem nestas respostas uma forma de apoio. Além destas respostas, também utilizam como estratégia de sobrevivência, sobretudo





os mais velhos, a entajuda entre vizinhos, tendo os participantes, maioritariamente, boas relações com a vizinhança, e o apoio de familiares. Percebemos que apesar da resistência e tristeza manifestada pela integração em ERPI, estes grupos consideram, na maioria, as ações de acompanhamento promovidas pelas equipas como muito positivas para o seu bem-estar. Concluiu-se que não se sentem dependentes de quem lhes presta ajuda/apoio e que tal é feito desinteressadamente.

Verifica-se que a institucionalização dos indivíduos, acontece muitas vezes por falta de retaguarda familiar durante o dia, nomeadamente nos Centros de Dia ou Centros de Lazer. Dessa forma, seria importante a criação e o alargamento dessas respostas sociais em ambos os concelhos, sobretudo em Celorico de Basto, onde só agora se começa a dar os primeiros passos nesse sentido. Seria igualmente importante o alargamento dos serviços de SAD, com o apoio e comparticipação do Estado, e a flexibilização dos horários de funcionamento de Centros de Dia como forma de cobrir as necessidades sentidas e de, pelo menos em alguns casos, retardar a institucionalização definitiva em ERPI ou outra resposta similar. Destaca-se ainda o facto de esta acontecer em alguns casos contra a vontade da pessoa idosa e/ou sem esta ter tomado parte da decisão. Pelo que é urgente a sensibilização para as pessoas mais jovens acerca do processo de envelhecimento, que deve ser aceite e visto como um processo planeado. Os mais velhos de amanhã, são os jovens e adultos de hoje.

### Referências bibliográficas

Adão e Silva, P. (2002). O modelo de "welfare" da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, problemas e práticas*, 38: 22-59.

Carmo, R. M. do; Cantante, F. & Baptista, I. (2010). Análise de indicadores (Portugal e comparação europeia) In R. P. Pinto (2016), *Estado, Pobreza e Punição, Sobre o modelo analítico de Loic Wacquant e seu contributo para a compreensão da ação institucional no caso português*. Porto: Edições Afrontamento.

Costa, A. B. (1998). *Exclusões Sociais*. Lisboa: Gradiva Publicações.

Costa, A. B. (Coord.) (2012). *Um olhar sobre a pobreza*. Lisboa: Gradiva Publicações.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Ferreira, M. (1996). The Southern model of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1):17-37. In P. Adão e Silva (2002), O modelo de "welfare" da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito. *Sociologia, problemas e práticas*, 38: 22-59.





Paugan, S. (2003), *A Desqualificação Social, Ensaio sobre a nova pobreza*, Porto: Porto Editora.

Pinto, R. P. (2016). *Estado, Pobreza e Punição, Sobre o modelo analítico de Loic Wacquant e seu contributo para a compreensão da ação institucional no caso português*, Porto: Edições Afrontamento.

Perista, P. & Baptista, I. (2010). A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção. *Fórum Sociológico* [Online]: Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais - NOVA [disponível: <https://journals.openedition.org/sociologico/165>].

Mendes, A. M. S. C. (2018). *Importância Económica e Social das IPSS em Portugal*, Orgal: CNIS - Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade [disponível: [https://www.researchgate.net/publication/331134938\\_Importancia\\_Economica\\_e\\_Social\\_das\\_IPSS\\_em\\_Portugal](https://www.researchgate.net/publication/331134938_Importancia_Economica_e_Social_das_IPSS_em_Portugal)].

Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado-providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.

Rawls, J. (1993). *Uma Teoria da Justiça*. Lisboa: Editorial Presença.

Sen, A. (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.

Silva, M. C. (2008). Desigualdade, pobreza e exclusão social: conceitos polissémicos. In A. A. Monteiro & F. B. Ribeiro (Org.), *Redes Sociais, Experiências, Políticas e Perspetivas*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.

Silva, M. C. (2009). Desigualdade e exclusão social: de breve revisitação a uma síntese proteórica. *Configurações*, 5/6: 11-41.

Xiberras, M. (1993). *As Teorias da Exclusão, Para uma construção do imaginário do desvio*. Lisboa: Instituto Piaget.

Weber, M. (1972). *Economia e Sociedade*. Volume I. Basília: Editora Universidade da Brasília.



## **A população sem abrigo da cidade do Porto – O caso do Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano**

Ana Sofia Neto<sup>1</sup>

*Escola Superior de Tecnologia e Gestão*

Andreia Patrícia Serdoura Soares<sup>2</sup>

*Faculdade de Letras da Universidade do Porto*

Jacqueline Marques<sup>3</sup>

*Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias*

### **Resumo**

O Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano é um centro de acolhimento de pessoas sem-abrigo de baixo limiar de exigência. Os utilizadores possuem, em regra, duplos diagnósticos com patologias psiquiátricas associadas a problemas de consumo de substâncias e são, maioritariamente, considerados como não apropriados para integrar instituições/ organizações tradicionais. O facto de haver um baixo limiar de exigência com normas de funcionamento flexíveis possibilita o acolhimento imediato das pessoas em

---

<sup>1</sup> Licenciada em Serviço Social e pós-graduação em Mediação Familiar pelo ISSSP. Mestranda de Gestão das Organizações Sociais do Terceiro Sector na ESTGF

<sup>2</sup> Licenciada em Serviço Social pelo ISSSP. Mestranda de Sociologia na Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

<sup>3</sup> Doutorada em Serviço Social. Professora Auxiliar na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias



situação de sem-abrigo e a integração de um tipo específico de população que se encontra nessa condição.

O presente artigo pretende expor as características da população sem-abrigo da cidade do Porto, nomeadamente a caracterização da população que frequentou a resposta de CATJU desde o seu surgimento até a atualidade. A pesquisa, de perfil descritivo, foi elaborada a partir da análise documental dos processos dos clientes, após a definição de um conjunto de indicadores presentes numa grelha de análise e registo que, posteriormente, foram tratados estatisticamente utilizando o IBM SPSS.Statistics 26. Foram determinadas as estatísticas descritivas de tendência central das diferentes variáveis. O estudo incorporou o universo dos clientes da instituição durante o período em análise, perfazendo um total de 120 indivíduos.

**Palavras-chave:** Sem-Abrigo; Pobreza; Exclusão social.

### **Introdução: algumas notas para a compreensão da problemática**

A complexidade da problemática dos sem-abrigo é visível pela diversidade e variabilidade das definições que existem para a sua conceitualização. Springer (2000) salienta esta ideia dizendo que

“existem tantas classificações e definições de pessoas sem-abrigo quanto há diferentes pontos de vista. Uma definição de desabrigado pode-se referir a uma situação habitacional especial, a um padrão mínimo especial, à duração e à frequência de uma estadia sem abrigo, a questões de estilo de vida, ao uso do sistema de bem-estar e ao fato de fazer parte de um determinado grupo da população, com o risco de ficar sem casa e com a possibilidade de se mudar ou não, se desejado” (p.479).

Pode-se começar por decompor a palavra: a preposição “sem” remete para a ideia de que falta, carência e de exclusão, enquanto que “abrigo” assenta em ideias de local de abrigo, casa e proteção. Na língua francesa “sans-abri” significa, nas palavras de Thomas (citado em Bento e Barreto, 2002, p. 23), “falta de habitat mínimo, que protegeria o ser humano do frio, do vento ou da chuva que da mesma maneira que a alimentação e/ou o vestuário, assegura uma necessidade essencial à sobrevivência humana”. Já na língua inglesa “homeless” refere-se “à ausência de residência física e ausência de recursos e laços comunitários que lhe permitam reverter a situação” (ibidem).





A proposta, de 2007, da terminologia designada de ETHOS – European Typology of Homelessness – da responsabilidade da F.E.A.N.T.S.A.- Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-abri- engloba quatro categorias específicas, sendo a pessoa sem-abrigo incluída em uma delas em função da circunstância que se encontra no momento: sem-abrigo de qualquer tipo; falta de moradia; habitação precária; habitação inadequada (FEANTSA, 2020).

Esta definição foi pensada tendo em consideração a forma como as pessoas vivem, poiso facto de um indivíduo possuir uma casa não significa que essa casa é adequada para viver. Esta diversidade proposta na terminologia Ethos esta resumida no quadro seguinte:

**Quadro 1. Terminologia ETHOS**

Categoria Conceptual	Categoria Operacional	Definição
Sem teto (rooflessness)	Pessoas que vivem na rua	Dormir na rua (sem acesso a alojamento de emergência) Sem abrigo
	Pessoas em alojamento de emergência	Alojamento de emergência
Sem alojamento (houselessness)	Pessoas em lares de alojamento para pessoas sem domicílio	Lar de alojamento em fase de inserção Alojamento provisório
	Pessoas em lar de alojamento para mulheres	Lar de alojamento para mulheres
	Pessoas em alojamento para imigrantes	Alojamento provisório/Centro de Acolhimento (requerentes de asilo) Lar para trabalhadores imigrantes
	Pessoas que saíram de instituições	Instituição penal Instituição médica
	Beneficiários de um acompanhamento em alojamento	Instituição de cuidados destinada às pessoas sem domicílio Alojamento acompanhado Alojamento de transição acompanhado Alojamento assistido







Categoria Conceptual	Categoria Operacional	Definição
Habitação precária (insecure housing)	Pessoas em habitação precária	Provisoriamente alojado pela família ou amigos sem arrendamento Ocupação ilegal de uma construção Ocupação ilegal de um terreno
	Pessoas à beira de despejo	Aplicação de uma decisão de expulsão (aluguer) Pareceres de apreensão (propriedade)
	Pessoas vítimas de violência doméstica	Incidentes registados pela polícia ligada à violência doméstica
Habitação inadequada (inadequate accommodation)	Pessoas que vivem em estruturas provisórias e não se adequam às normas sociais	Habitação móvel/caravana Construção não conforme com as normas Estrutura provisória
	Pessoas em alojamento indigno	Habitação (ocupado) declarada inabitável em conformidade com a legislação nacional
	Pessoas vivem em condições de sobrepopulação severa	Normas nacionais mais severas

**Fonte:** FEANTSA (2020).

Na mesma perspetiva do que foi proposto pela FEANTSA, os autores Vázquez e Muñoz (2001) consideram que na tentativa de definir o conceito deverão ser ponderadas as seguintes situações: Viver na rua; Ocupação legal ou ilegal de casas abandonadas, barracas ou outros abrigos não específicos; Alojamento em refúgios ou centros de acolhimento, sejam estes privados ou públicos; Estadia em pensões, camaratas ou outros refúgios; Estadia junto de amigos ou familiares, com os quais estas pessoas se sentem forçadas a coabitar; Residência em instituições, estabelecimentos de cuidados infantis, prisões, hospitais psiquiátricos e sempre que ao sair destas instituições o indivíduo não tenha domicílio; Posse de uma casa, mas que não se considera adequada ou socialmente aceitável. Pelo que, atribuem o conceito de sem-abrigo aos indivíduos que não possuem o direito legal, estão impedidos de ocupar uma casa de





forma segura ou conforto razoável, mas também aos indivíduos que não têm alojamento, recursos ou laços comunitários.

A par da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo, sob alçada da Segurança Social, é possível encontrar uma tentativa de definir o conceito tendo em conta a realidade dos indivíduos que vivem privados de um domicílio fixo, incluindo todos os indivíduos que vivam na rua e os que estão em Centros de Alojamento Temporário. Nesse sentido, apresentam o seguinte conceito (ENIPSSA, 2017-2023):

“Pessoa em situação de sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, a que se encontre: sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ou sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito”.

O uso da palavra sem-abrigo deve, assim, ser utilizada para descrever “pessoas que, para além de viverem em condições de habitação imprópria, se encontram em situação deficitária a vários níveis: na sua vida privada (afetiva, saúde); profissional (sem emprego); e/ou financeira”, constituindo-se, por isso, como o nível mais baixo de pobreza e exclusão social (Silva, 2007, p. 23).

Salientamos que o conceito de sem-abrigo não envolve apenas questões meramente habitacionais, já que os indivíduos que moram na rua experimentam ruturas com vários sistemas sociais, nomeadamente: o sistema social, pertencente aos grupos, às comunidades e redes locais em que os indivíduos se inserem (família, vizinhança, comunidade local); o sistema económico, constituído pelos mercados geradores de recursos, mercados de bens e serviços, sistemas de poupanças, entre outros; o sistema institucional que integra as instituições prestadoras de serviços no âmbito da educação, da justiça, da habitação ou da saúde e as instituições ligadas aos direitos políticos e cívicos; o sistema territorial, definido pelo âmbito espacial em que os indivíduos se localizam (bairro, concelho, país) e relacionado com aspetos geográficos, mas principalmente, com o valor simbólico que o espaço adquire (que pode ser de maior ou menor estatuto social) e, por fim; as referências simbólicas, que dizem respeito à dimensão subjetiva da exclusão associadas à existência ou perda de dimensões (autoestima, iniciativa, expectativas, motivações) (Costa, 2007, p.14-17). Desta forma, compreende-se que as consequências também serão multidimensionais, na medida em que trará consequências na vida dos



indivíduos, dificultando a (re)inserção na sociedade, prejudicando os projetos de vida outrora pensados e, posteriormente, adiados.

Apesar de existirem traços comuns entre os sem-abrigo estes são uma população heterogênea, já que a cada pessoa corresponde as suas vivências, a sua história, a sua singularidade. Vieira (2004, p. 98) identifica três situações específicas de permanência na rua, que variam consoante o tempo e o grau de inserção, são elas: i) ficar na rua (circunstancialmente), em regra devido a uma situação de precariedade que pode ter a ver com o emprego, com a falta de alojamento/habitação e/ou por uma questão de imigração, quando nesta situação, por norma, recorrem de imediato a ajuda social; ii) estar na rua (recentemente), que corresponde às pessoas que adotam a rua como local de pernoita desenvolvendo, assim, estratégias de sobrevivência e relações com outros indivíduos na mesma situação; iii) ser da rua (permanentemente) que diz respeito à situação mais complexa, uma vez que a saída da rua, o reencontro com a família, a obtenção de um emprego já não é um objetivo, pois a rua tornou-se o seu espaço. Diante disto, deduz-se que quanto mais tempo um indivíduo passa na rua, mais difícil será a sua adaptação e (re)inserção ao mundo “normal”, pois existe uma dependência marcado por um caminho de novas aprendizagens, novas adaptações, novas relações.

Relativamente ao tempo de permanência da rua e grau de vulnerabilidade pode-se dizer que, de acordo com Rivlin (1986, citado em Martins, 2007, p.34) existem quatro formas de sem-abrigo: crónico, associado à dependência de álcool e drogas, onde os indivíduos através de um processo sequencial são conduzidos à situação de sem-abrigo; o periódico, trata-se do indivíduo que tem casa, mas que quando existem atritos com os restantes moradores da mesma ausenta-se; o temporário, mais demarcado no tempo, está numa situação de sem-abrigo devido a um acontecimento inesperado como uma situação de desemprego repentino; o total, e por isso, o considerado mais difícil de recuperar, pois encontra-se traumatizado devido ao facto de não ter casa, nem manter relações com a comunidade, pernoitando por vezes em albergues que não constituem de todo uma verdadeira casa.

A rua pode ser percecionada como um abrigo para os indivíduos que desprovidos de recursos encontram nela um modo de vida, um habitat, pois ao encontrar na rua novos modos de estar e de viver, os indivíduos adquirem novos olhares sobre a sociedade, novas rotinas, regras, formas de estar, valores, assimilando novos códigos sociais e estratégias para sobreviverem. Progressivamente os indivíduos vão perdendo as suas rotinas, comportamentos e conceitos, adaptando-se e vivenciado um novo modo de viver. Assim, viver na rua implica





um processo de assimilação de novas aprendizagens e socializações, assim como, de adaptações constantes a situações inesperadas, pois a rua não é um lugar de moradia, mas sim um lugar onde os indivíduos perdem a sua privacidade estando dispostos a olhares, a rotinas, a novas formas de sobreviverem.

## **1. Estratégia Nacional Para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo**

A Estratégia Nacional para Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) surge a partir da tomada de consciência da carência de princípios legais que enquadrem a implementação de políticas a favor das pessoas sem-abrigo e do conjunto dos problemas que se interligam com este problema. Desse modo, procura o desenvolvimento de medidas de intervenção que possibilitem prevenir e/ou solucionar esta situação (ENIPSSA, 2017-2023) intervindo nos fatores considerados de risco, potenciadores de situações de sem-abrigo, isto é, fatores relacionados com a intervenção em situação de sem-abrigo e o acompanhamento posterior ao acesso ao alojamento e respetiva inserção.

O seu modelo de intervenção e acompanhamento assenta na necessidade de rentabilização dos recursos humanos e financeiros disponíveis, bem como na uniformização das práticas e sua respetiva qualificação na intervenção junto dos indivíduos, famílias e na comunidade (ENIPSSA, 2017-2023). A ENIPSSA prevê ainda um trabalho realizado por profissionais de diferentes áreas do saber, permitindo que este trabalho multidimensional realize um diagnóstico mais aprofundado das diversas situações e um acompanhamento dos casos mais abrangente. Prevê-se, ainda, que cada indivíduo seja acompanhado por um Gestor de Caso, com o qual será estabelecida uma relação de ajuda e, a partir disso, construído um projeto de vida para e com o mesmo. O fim máximo da implementação será a autonomização dos indivíduos em situação de sem-abrigo face aos apoios estabelecidos durante a intervenção.

De acordo com o regulamento interno da ENIPSSA (2017-2023) existem onze princípios orientadores da estratégia e dois eixos estruturadores, nomeadamente o eixo 1 “Conhecimento do fenómeno, informação, sensibilização e educação” e o eixo 2 “Qualificação da Intervenção”.

## **2. O Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano**

A Câmara Municipal do Porto (CMP) aprovou o Programa Porto de Abrigo, contributo do Município para a Estratégia Local de Integração de





Pessoas em Situação de Abrigo, no âmbito do qual está prevista a criação de um espaço de acolhimento de pessoas que vivem nas ruas ou noutros espaços equivalentes que não possam ser considerados casas. Deste modo, a CMP criou o Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano (CATJU) na sequência de uma vaga de frio em 2017 que obrigou à abertura de um espaço para pernoita temporária de indivíduos em situação de sem-abrigo. O seu carácter temporário deu lugar, nesse mesmo ano, a uma resposta permanente que possibilita o acolhimento imediato de pessoas em situação de sem-abrigo, no pavilhão Álvaro Pimenta no antigo Hospital Joaquim Urbano, espaço cedido pelo Centro Hospitalar do Porto.

O CATJU é uma resposta social de carácter pontual ou provisório para indivíduos que pelas suas opções de vida e desestruturação pessoal e/ou processos de degradação do seu estado de saúde (toxicodependência, alcoolismos, doença psiquiátrica ou infecciosa) se encontrem com necessidade de alojamento emergente. De acordo com o seu Regulamento Interno os pressupostos de atuação são:

“Assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas; Assegurar a acessibilidade aos cuidados de saúde; Assegurar a existência de resposta que garantam que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido acionadas todas as medidas necessárias para lhe garantir um lugar adequado para viver, bem como os apoios necessários sempre que se justifique; Assegurar o apoio técnico à saída de um alojamento temporário durante o tempo necessário; Assegurar a existência de condições que garantam a promoção de autonomia, através da mobilização e contratualização de todos os recursos disponíveis de acordo com o diagnóstico e as necessidades; Disponibilizar soluções de formação profissional e de emprego” (CMP, 2019, p.1).

Trata-se de uma estrutura residencial de emergência, com baixo limiar de exigência e com normas de funcionamento flexíveis. A estruturação e dinâmica funcional desta resposta social remete para a prestação de cuidados indiferenciados a cidadãos em situação de precariedade ou rutura individual familiar, profissional e social. Esta dimensão cuidadora traduz-se em respostas assistenciais de carácter imediato, incisivo, de fácil acesso e baixo limiar de exigência, aceitando que com esta atitude se facilita a aproximação e adesão dos utilizadores a formas mais estruturadas de intervenção. São exemplos do carácter de baixo limiar a possibilidade de os indivíduos trazerem consigo os seus animais e terem a possibilidade de continuarem a consumir durante a institucionalização, ainda que fora das imediações do CATJU. Quanto à





duração da institucionalização e apesar de não existir uma duração máxima para a intervenção definida, deve-se ter em conta que esta deve ser renovável e curta. Assim, prevê-se uma permanência por um período de três a seis meses seguida de um encaminhamento para outra resposta de alojamento, temporária ou permanente, adequada a cada caso e de acordo com os critérios do ENIPSSA.

Esta estrutura funciona ininterruptamente durante o ano, e dispõe de uma oferta de serviços multidisciplinares, a nível psicossocial e sanitário, de acesso livre e imediato, sem entraves burocratizantes. Assenta numa lógica de proximidade e centralidade no cidadão, privilegiando a sua acessibilidade e a sua participação, consubstancia-se num espaço socio-terapêutico, promove a socialização e a integração social do cidadão sem-abrigo através do apoio individual, estratégias terapêuticas de grupo, atividades de animação e de lazer programadas e livres (CMP, 2019).

### 3. Procedimentos

Com o presente estudo pretendemos apresentar uma caracterização da população sem-abrigo que frequentou o Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano, desde a sua abertura em 2017 até fevereiro de 2020. Desse modo, procuramos apresentar as principais características da população sem-abrigo que frequentou essa resposta quanto ao escalão etário, género, estado civil, escolaridade, situação perante o trabalho e profissão. Para além dos dados socio-demográficos procuramos descrever e analisar a situação dos sem-abrigo no que se refere ao seu estado de saúde e tipo de rede de suporte, bem como, das razões que levaram à situação de sem-abrigo e o seu percurso após a saída do centro.

O estudo, de natureza descritiva, partiu da análise da totalidade dos processos dos sem-abrigo que frequentaram o CATJU desde a sua abertura no ano de 2017 até fevereiro de 2020, o que perfaz um total de 120 indivíduos.

Numa primeira fase efetuamos a análise documental dos processos individuais de todos os processos ativos e inativos do CATJU a partir de um conjunto de indicadores previamente definidos. Posteriormente, os dados recolhidos foram tratados estatisticamente no seu conjunto utilizando o IBM SPSS Statistics 26 e determinadas as estatísticas descritivas de tendência central das diferentes variáveis.





#### **4. Contributo para a caracterização das Pessoas sem-abrigo da cidade do Porto: o caso do CATJU**

Desde a criação da resposta em 2017 até fevereiro de 2020 foram acolhidos no CATJU 120 indivíduos, sendo a média de idades de 48 anos (desvio padrão de 11 anos), com um valor mínimo de idades de 19 anos e máximo de 79 anos. A maioria da população (70%) tinha uma idade compreendida entre os 40 e os 60 anos, seguindo-se com 19% os indivíduos com idade inferior a 40 anos e os restantes 11% com mais de 60 anos.

O sexo masculino é o predominante no CATJU, correspondendo a uma percentagem de 83% da população.

No que se refere ao estado civil apenas foi possível recolher dados referentes a 77 indivíduos, já que nos restantes 43 casos os processos individuais não possuíam essa informação. Apesar dessa situação é possível efetuar um retrato sobre esse indicador, sendo a maioria (52%) solteiro/a, seguindo-se os casados/as (17.3%), divorciados/as (28%) e união de facto (2.7 %).

Apesar da progressiva melhoria nos níveis de qualificações da população portuguesa, verificamos que no universo em análise ainda subsistem baixos níveis de escolaridade. Assim, 10,7% dos indivíduos não possuem qualquer nível de escolaridade, 51,5% concluiu o ensino primário, 28,2% o ensino básico, 8,6% o ensino secundário e 1% o ensino superior.

O total dos indivíduos em análise encontravam-se numa situação de desemprego e, conseqüentemente, a sua forma subsistência dependia do subsídio social de desemprego ou de outras prestações sociais quase sempre inferiores ao valor do limiar de pobreza e que são, maioritariamente, no caso do CATJU, o Rendimento Social de Inserção (RSI). Assim, nos utilizadores do CATJU dos quais foi possível recolher esta informação (113 dos 120) 64.2% têm rendimentos e 30% não, sendo a maioria dos rendimentos (75%) referentes ao Rendimento Social de Inserção.

As doenças infetocontagiosas estão presentes num total de 47.7% dos indivíduos. As pessoas nesta situação apresentam inúmeros fatores de risco para a saúde, derivados dos seus comportamentos, como é caso do consumo de álcool, drogas e comportamentos de risco, como a prostituição, relações sexuais desprotegidas e partilha de material de consumo, o que é facilitador da incidência de doenças infetocontagiosas (HIV, Hepatite B e C, Tuberculose, entre outras). Devido à débil condição de saúde dos utilizadores, 78% toma medicação diariamente, sendo essa toma assegurada pelo CATJU através da equipa de enfermeiros que gere e distribui a medicação.





Entre os utilizadores do CATJU pode encontrar-se um grupo considerável de indivíduos com problemas mentais (36.4 %).

No que diz respeito a existência de situações de adição apenas foi possível recolher informação em 111 processos, já que os restantes não possuíam informação. Desses, 77,5% dos indivíduos tinham problemas de adições, nomeadamente de estupefaciente (57%), álcool (27%) e ambas (16%).

A situação de sem-abrigo implica diversas ruturas sociais, nomeadamente a nível da família e comunidade de origem. Apesar da maioria dos indivíduos afirmar ter uma rede de suporte familiar e/ou social, a informação recolhida nos processos individuais demonstra a inexistência ou a existência ténue e inconstante de suporte familiar e/ou social. Assim, constata-se que apesar de haver um grande número de indivíduos com, pelo menos, uma pessoa da rede de suporte, não se pode afirmar que estas pessoas constituam uma verdadeira rede de solidariedade, suporte afetivo, troca e referência social.

Os motivos que levaram os utilizadores do CATJU a uma situação de sem abrigo são variados e estão interrelacionados entre si. Os motivos mais apontados pelos indivíduos prendem-se com adições de álcool e drogas (38%), situações de despejo (25%), desemprego/problemas económicos (17%), problemas de saúde (6%), situações de emigração (6%), expulsão ou abandono de instituições como comunidades terapêuticas (4%) e rutura familiar (4%).

Dos 120 indivíduos que passaram pelo Centro no período em questão, 35 ainda se encontravam no centro em fevereiro de 2020 e dos restantes 85 indivíduos apenas foi possível recolher informação sobre o percurso após a saída do centro em 42 indivíduos. Destes, 20 indivíduos conseguiram alugar um espaço para habitar (entre eles 4 indivíduos conseguiram um emprego), 6 indivíduos foram encaminhados para outras respostas sociais com alojamento, 5 indivíduos reatam relações com a família e foram viver com a mesma, 4 indivíduos faleceram, 4 indivíduos foram encaminhados para comunidade terapêutica, 1 indivíduo foi detido, 1 indivíduo foi internado em hospital e 1 indivíduo foi integrado numa Estrutura Residencial para Idosos.

Dos 120 indivíduos que passaram entre 2017 e fevereiro de 2020 pelo centro, 10 foram expulsos por não cumprirem as normas do centro e 10 abandonaram a resposta por decisão sua. Esta situação poderá ser reflexo da dificuldade desta população em cumprir determinadas normas e regras, apesar de estarmos a falar de uma resposta de baixo limiar.





## Considerações finais

Apesar de a população sem-abrigo constituir um grupo heterogéneo, com diferentes trajetórias de vida, é possível observar alguns traços que lhes são semelhantes: indivíduos com idades maioritariamente compreendidas entre os 40 e os 60 anos; sexo masculino; solteiros; despojados de bens materiais por diversas razões como abandono precoce da escola, baixas qualificações, entrada precoce no mundo do trabalho, trabalhos precários e rendimentos baixos; condições frágeis de saúde marcadas por consumos de drogas e álcool; redes de suporte social instáveis ou mesmo inexistentes e motivos da condição de sem-abrigo ligados às adições de álcool e drogas, bem como situações de desemprego, despejo e conflitos familiares.

O desemprego é uma marca presente em todos os indivíduos que passaram pelo CATJU, durante o período em análise, bem como as baixas qualificações sociais e a dependência para a sua subsistência dos apoios sociais. Situação que tem implicações no sentimento de perda de valor social e diminuição da autoconfiança destes indivíduos, que conduz a um processo de desqualificação social. Estas características associadas a falta de apoio que verdadeiramente retirem estes indivíduos da sua situação (extrema) de pobreza, leva aquilo que Paugam (2003, p.17) designa de dependência que ocorre depois de “uma fase mais ou menos longa de desalento e de lassidão”.

Uma das particularidades mais relevantes da população do CATJU é o facto de a mesma não ter família ou se ter afastado dela, nomeadamente no que diz respeito às relações amorosas. As ruturas familiares fazem parte da trajetória de rua destes indivíduos fragilizados nas vinculações e na interação, constituindo-se como uma das principais causas da sua situação atual. Na população em análise verificamos que os problemas de adição estão intrinsecamente relacionados com a ida dos indivíduos para a rua e com o facto de terem existido problemas com os familiares. De acordo com van der Ploeg e Scholte (1997) o consumo de substâncias é o segundo problema mais predominante nos indivíduos em situação de sem-abrigo, e apresenta-se para Carrinho (2012) como uma situação gravosa com consequências desvantajosas, como é o caso da contração de doenças ou o desenvolvimento de patologias já existentes.

A condição de saúde não pode ser analisada isoladamente de outras dimensões da vida dos indivíduos. Atendendo que a pobreza e exclusão social consistem num fenómeno multidimensional também a dimensão saúde é afetada por outras. Assim, é inquestionável que a abordagem acerca do estado de saúde não possa fazer-se isoladamente, pois este mantém-se ou degrada-se





em função de fatores como o meio ambiente, as condições de habitação e de trabalho, o grau de escolarização, os hábitos alimentares e estilos de vida. De acordo com Pimenta (1992), a saúde vulnerável das pessoas em situação de sem-abrigo pode ser explicada pelo facto de as mesmas viverem em situação de pobreza absoluta, sem a possibilidade fazer face às necessidades básicas como a alimentação, o alojamento e o vestuário. Note-se que no caso dos sem-abrigo a existência de graves problemas de saúde mental condiciona fortemente as suas possibilidades de inserção social (Bento & Barreto, 2002).

Apesar de, como refere Bruto da Costa (2008), as situações de pobreza revelarem grande heterogeneidade, não se pode deixar de considerar que existam traços comuns que poderão permitir traçar um conjunto de características e, desse modo, pensar e planificar estratégias de intervenção mais adequada e eficazes.

### Referências bibliográficas

- Bento, A. & Barreto, E. (2002). *Sem-Amor Sem-Abrigo*. Lisboa: Climepsi Editores.
- Câmara Municipal do Porto (2019). *Regulamento interno do Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano*. Porto: CMP.
- Carrinho, P. C. M. (2012). *A Saúde Mental dos Sem Abrigo: Comunidades de inserção*. Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para a obtenção do grau de Doutor em Psicologia do Departamento de Educação da Universidade de Aveiro.
- Costa, A. B. da (2007). *Exclusões Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Costa, A. B. da (2008). *Um Olhar Sobre a Pobreza: Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.
- FEANTSA (14 de Março de 2020). *ETHOS - Tipologia Europeia sobre Sem-abrigo e Exclusão de Moradia*. Obtido de <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessnessand-housing-exclusion>
- Martins, A. F. (2007). *As Sem Abrigo de Lisboa*. Dissertação para a obtenção de grau de Mestre em Estudos Sobre as Mulheres. Departamento de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Aberta
- Paugam, S. (2003). *A Desqualificação Social. Ensaio sobre a nova Pobreza*. Porto: Porto Editora.
- Pimenta, M. (1992). *Os sem-abrigo da cidade de Lisboa*. Lisboa: Cáritas.
- Silva, S.P. (2007). *Identities e Narrativas Sem-Abrigo*, Cadernos Sísifo 3, Educação de I&D de Ciências da Educação. Lisboa: Universidade de Lisboa
- Springer, S. (2000). Homelessness: a proposal for a global definition and classification in Habitat International. *Habitat International*, 24(4): 475-484.
- Van der Ploeg, J & Scholte, E. (1997). *Working with children and adolescents. Homeless youth*. London: Sage Publications.



Vázquez, C. & Muñoz, M. (2001). Homelessness, mental health, and stressful life events. *International Journal of Mental Health*, 30(3): 6-25.

Vieira, M. A. (2004). *População de Rua: Quem é, como vive, Como é vista?* São Paulo: Hucitec.



## La vulnerabilidad laboral de los inmigrantes en España<sup>1</sup>

María Saavedra Gutiérrez  
*Universidad de Salamanca*

### Resumen

El mercado de trabajo actual se caracteriza por altos índices de desempleo, temporalidad, segmentación y condiciones precarias. Este trabajo analiza la vulnerabilidad de los inmigrantes en el mercado de trabajo español, para ello utiliza las principales fuentes estadísticas en España. El incremento de las tasas de paro de los trabajadores extranjeros, una gran distancia entre los salarios de españoles y extranjeros y, por último, mayores dificultades para obtener ingresos, constituyen las tendencias principales. De otro lado, la concentración en trabajos de menor cualificación, una mayor tasa de temporalidad contractual y el descenso en el poder de negociación de los españoles, constituyen causas de la mayor vulnerabilidad de los extranjeros en España.

**Palabras clave:** vulnerabilidad laboral, inmigrantes, empleo.

### Introducción

La evolución de la economía y del mercado de trabajo en los primeros meses del 2020 se ha visto directamente afectada por el fuerte impacto de la crisis originada por el Covid-19, en un entorno de elevada incertidumbre

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el marco del Proyecto de investigación “Hacia un modelo de justicia social: alternativas político-político criminales”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España para el período 2019-2021 (Ref.RTI2018-095155-A-C22).





tanto en el ámbito europeo como a nivel mundial. Los inmigrantes constituyen uno de los colectivos más vulnerables ante los procesos de exclusión social.

Antes de realizar el análisis de los indicadores que se presentarán a continuación conviene recordar alguno de los principales marcos teóricos de referencia para guiar la interpretación.

Existen dos modelos teóricos que pueden explicar la integración laboral de los inmigrantes en España (Hernández y Tovar, 2010: 110). En primer lugar, estaría la teoría del mercado de trabajo dual (Piore, 1975), también denominada de la segmentación laboral (Gordons, 1987). Este primer modelo, considera que el mercado de trabajo está dividido en dos segmentos, el primario (donde estarían los empleos que requieren mayor cualificación, mejor remunerados y con buenas condiciones laborales) y el secundario, donde se incluyen los empleos con peores condiciones.

Este enfoque permite, por lo tanto, clasificar a los trabajadores inmigrantes en uno u otro segmento atendiendo fundamentalmente a su estatus de legalidad y a los canales formales o informales de encontrar empleo (Herranz, 2000).

Al mismo tiempo, esta teoría explicaría la inserción laboral de numerosos extranjeros en España, sobre todo de aquellos que realizan trabajos poco cualificados y que fueron rechazados por los autóctonos, como es el caso de la agricultura o el trabajo doméstico.

## **1. Crisis y mercado laboral de los inmigrantes**

### *1.1. Actividad, ocupación y desempleo de los inmigrantes*

La población extranjera, según el Padrón Municipal a 1 de enero de 2020, alcanza los 5.235.375 cifra que, sobre el total de la población en España, 47.329.981, representa un 11,06 %, superior al peso del colectivo en 2019 (10,71 %). El número de extranjeros aumentó en 395.168 personas; este incremento respondió, en su mayor parte, a un saldo migratorio positivo de 444.587 personas.

En el primer trimestre de 2020 hay 3.087.900 personas extranjeras dentro de la población activa, 169.100 más que un año antes (Tabla 1)

Desde finales de 2014, el empleo y el paro entre los extranjeros han venido evolucionando más favorablemente, después de cinco años continuados de caídas del empleo. En el primer trimestre de 2020, sin embargo, en el contexto de



la crisis sanitaria, se han perdido 37.100 empleos (-1,5%) y el paro ha aumentado en 39.000 personas, un 6,3%, incorporándose 1.900 activos al mercado de trabajo (0,1%) (Tabla 2 y 3)

**Tabla 1. Balance mercado de trabajo de “extranjeros” por sexo**

PERIODO	ACTIVOS			OCUPADOS			PARADOS		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2015	2.744,6	1.431,9	1.312,8	1.908,5	996,6	911,9	836,1	435,3	400,9
2016	2.699,8	1.415,1	1.284,7	1.980,6	1.058,5	922,1	719,2	356,5	362,7
2017	2.729,9	1.427,3	1.302,6	2.079,1	1.107,8	971,3	650,8	319,5	331,3
2018	2.820,8	1.481,5	1.339,4	2.203,5	1.179,5	1.024,0	617,4	302,0	315,4
2019	3.000,4	1.588,8	1.415,2	2.400,1	1.302,3	1.097,8	604,0	286,6	317,4
2020*	3.087,9	1.631,5	1.456,4	2.432,2	1.336,1	1.096,2	655,7	295,4	360,2

Fuente: EPA.INE. \*Datos actualizados a 1 de junio de 2020

**Tabla 2. Activos “extranjeros” por sexo y edad**

	AMBOS SEXOS				HOMBRES				MUJERES			
	Total	16-24	25-54	55 y +	Total	16-24	25-54	55 y +	Total	16-24	25-54	55 y +
2015	2.774,6	237,4	2.302,4	204,9	1.431,9	128	1.200	103,6	1.312,8	109,1	1.102,3	101,3
2016	2.699,8	224,6	2.282,7	192,5	1.415,1	120	1.199	96,1	1.284,7	104,5	1.083,7	96,5
2017	2.729,9	234,8	2.282,3	212,8	1.427,3	128,3	1.182,1	117	1.302,6	106,6	1.110,3	95,8
2018	2.820,8	256,6	2.327,1	237,3	1.481,5	138,8	1.213,4	129,3	1.339,4	117,8	1.113,6	108
2019	3.004,0	251,2	2.478,9	274,0	1.588,8	140,1	1.304,6	144,2	1.415,2	111,1	1.174,2	129,9
2020*	3.087,9	247,9	2.546,5	293,5	1.631,5	143,0	1.334,2	154,2	1.456,4	104,9	1.212,2	139,3

Fuente: EPA.INE. \*Datos actualizados 1 de junio de 2020

Las tasas de actividad, empleo y paro entre la población extranjera son históricamente más altas que las presentadas por la población española, entre otras razones, por ser una población comparativamente más joven que la autóctona y más dinámica: alrededor del 82% de la población activa extranjera tiene entre 25 y 54 años frente a menos del 68% de los activos españoles.

En el primer trimestre de 2020 la tasa de actividad para la población extranjera de 16 y más años es alta, alcanza el 70%. La tasa de empleo se sitúa en el 55,1% frente al 49,1% entre los autóctonos, 1,1 pp por debajo de la de hace un año, mientras que la tasa de paro es del 21,2% frente al 13,4% entre los autóctonos, es 0,4 pp superior a la alcanzada en el primer trimestre de 2019 (Tabla 3, 4 y 5).



**Tabla 3. Tasa de Actividad “extranjeros” por sexo y edad**

	AMBOS SEXOS				HOMBRES				MUJERES			
	Total	16-24	25-54	55 y +	Total	16-24	25-54	55 y +	Total	16-24	25-54	55 y +
Valores de las tasas en porcentaje												
2015	73,66	51,31	85,15	36,63	80,29	54,22	93,58	39,13	67,57	48,17	77,54	34,38
2016	72,82	47,55	84,75	35,53	80,00	51,71	93,26	38,24	66,28	43,54	76,98	33,18
2017	72,70	49,03	83,85	38,39	80,39	54,48	92,33	44,96	65,81	43,79	76,32	32,58
2018	71,67	50,45	83,16	37,74	79,85	54,31	92,64	44,65	64,38	46,52	74,82	31,81
2019	71,23	50,36	82,36	38,69	79,58	55,37	91,90	44,52	63,72	45,17	73,85	33,79
2020*	69,97	47,89	81,53	38,00	77,53	54,25	89,72	43,61	63,07	41,30	74,08	33,26

Fuente. EPA.INE. \*Datos actualizados 1 de junio de 2020

**Tabla 4. Tasas de ocupación “extranjeros” por sexo y edad**

	AMBOS SEXOS				HOMBRES				MUJERES			
	Total	16-24	25-54	55 y +	Total	16-24	25-54	55 y +	Total	16-24	25-54	55 y +
Valores de tasas en porcentaje												
2015	51,22	26,81	60,63	25,97	55,88	27,80	67,36	25,31	46,94	25,72	38,40	26,58
2016	53,43	25,93	63,76	26,02	59,84	28,57	72,16	25,66	47,57	23,38	40,10	26,32
2017	55,37	30,10	65,06	29,58	62,39	32,87	73,67	33,53	49,07	27,45	42,92	26,06
2018	55,97	33,22	66,23	28,73	63,56	35,09	75,74	33,66	49,20	31,33	44,61	24,52
2019	56,91	34,66	66,90	30,12	65,22	39,67	76,81	34,37	49,43	29,49	44,01	26,55
2020*	55,11	32,17	64,91	30,86	63,49	36,87	74,72	36,14	47,48	27,28	42,92	26,41

Fuente. EPA.INE. \*Datos actualizados 1 de junio de 2020

La tasa de paro de la población extranjera es el 19 %. La mujer extranjera está doblemente castigada en el mercado de trabajo: por ser mujer y mujer extranjera. Su tasa de desempleo (22%). El aumento del número de parados extranjeros se da fundamentalmente entre los más jóvenes. En el caso de los varones en el intervalo de edad comprendido entre los 25 a 34 años.

Sin embargo, el balance negativo, en este caso, también se lo lleva la mujer extranjera con una tasa de paro muy superior y además ha afectado a todos los tramos de edad (Tabla 5).



**Tabla 5. Tasas de paro “extranjeros” por edades y sexo**

	AMBOS SEXOS				HOMBRES				MUJERES			
	Total	16-24	25-54	55 y +	Total	16-24	25-54	55 y +	Total	16-24	25-54	55 y +
Valores de las tasas en porcentajes												
2015	30,46	47,80	28,80	29,09	30,40	48,71	28,02	35,31	30,54	46,71	50,48	22,70
2016	26,64	45,56	24,77	26,74	25,20	44,82	22,62	32,85	28,23	46,42	47,91	20,66
2017	23,84	38,58	22,41	22,96	22,38	39,56	20,22	25,40	25,44	37,38	43,74	19,96
2018	21,89	34,17	20,33	23,92	20,38	35,41	18,21	24,62	23,55	32,70	40,35	23,08
2019	20,10	31,17	18,76	22,11	18,04	28,32	16,41	22,74	22,43	34,74	40,40	21,44
2020*	21,23	32,84	20,39	18,77	18,11	32,03	16,71	17,12	24,73	33,94	42,06	20,60

**Fuente:** EPA. INE. \*Datos actualizados a 1 de junio de 2020.

## 2. Características del empleo de los trabajadores inmigrantes en España

### 1.2. *Movilidad ocupacional descendente*

Diversos estudios han abordado el problema de la integración laboral de los trabajadores inmigrantes, no obstante, en pocas ocasiones se realizan desde la óptica del capital humano. A partir de éste enfoque, se encuentra un estudio que pretende analizar el fenómeno de la movilidad ocupacional descendente de los trabajadores inmigrantes, cuyos resultados ponen de manifiesto la existencia de este fenómeno (Hernández y Tovar, 2005; 2010). Dicho fenómeno se produce cuando los trabajadores, se integran en puestos de trabajo que exigen un nivel de cualificación inferior al que poseen.

A continuación (tablas 6 y 7) se presentan datos actualizados respecto al nivel formativo y los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes en España.





**Tabla 6. Ocupados y Parados “extranjeros” según nivel de estudios y sexo**

	OCUPADOS						PARADOS					
	CIFRAS ABSOLUTAS (en miles)			%			CIFRAS ABSOLUTAS (en miles)			%		
	T.1.18	T.1.19	T.20	T.18	T.1.19	T.1.20	T.1.18	T.1.19	T.1.20	T.1.18	T.1.19	T.1.20
<b>AMBOS SEXOS</b>	<b>2.091,8</b>	<b>2.310,0</b>	<b>2.432,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>670,8</b>	<b>608,8</b>	<b>655,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Analfabetos	19,0	27,8	34,3	0,9	1,2	1,4	17,5	13,7	18,4	2,6	2,3	2,8
Estudios primarios incompletos	84,2	69,9	65,4	4,0	3,0	2,7	38,0	30,3	26,0	5,7	5,0	4,0
Educación primaria 1ª etapa educación secundaria o similar	238,3	237,3	237,5	11,4	10,3	9,8	84,7	87,8	77,3	12,6	14,4	11,8
2ª etapa de educación secundaria general	498,4	566,0	581,9	23,8	24,5	23,9	207,7	158,5	176,7	31,0	26,0	26,9
2ª etapa de educación secundaria profesional	558,0	611,9	607,1	26,7	26,5	25,0	167,0	143,9	156,2	24,9	23,6	23,8
Educación superior	139,4	149,8	158,1	6,7	6,5	6,5	40,0	41,8	43,5	6,0	6,9	6,6
<b>HOMBRES</b>	<b>554,5</b>	<b>647,4</b>	<b>747,8</b>	<b>26,5</b>	<b>28,0</b>	<b>30,7</b>	<b>116,0</b>	<b>132,7</b>	<b>157,8</b>	<b>17,3</b>	<b>21,8</b>	<b>21,1</b>
Analfabetos	13,8	18,9	20,2	1,2	1,5	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estudios primarios incompletos	53,4	50,9	46,9	4,8	4,1	3,5	24,1	17,6	14,4	7,4	6,0	4,9
Educación primaria 1ª etapa educación secundaria o similar	143,9	137,0	146,7	13,0	10,9	11,0	46,5	42,1	40,3	14,3	14,3	13,6
2ª etapa de educación secundaria general	282,6	318,9	330,4	25,5	25,4	24,7	106,1	78,6	88,6	32,6	26,8	30,0
2ª etapa de educación secundaria profesional	282,9	321,6	326,4	25,5	25,7	24,4	67,7	65,6	64,3	20,8	22,4	21,8
Educación superior	69,9	83,3	79,9	6,3	6,6	6,0	21,0	24,1	20,5	6,5	8,2	6,9
<b>MUJERES</b>	<b>263,8</b>	<b>322,6</b>	<b>385,6</b>	<b>23,8</b>	<b>25,7</b>	<b>28,9</b>	<b>51,3</b>	<b>58,0</b>	<b>62,4</b>	<b>15,8</b>	<b>19,8</b>	<b>21,1</b>
Analfabetos	5,2	8,9	14,1	0,5	0,8	1,3	8,9	6,4	13,5	2,6	2,0	3,7
Estudios primarios incompletos	30,8	19,0	18,5	3,1	1,8	1,7	13,9	12,7	11,5	4,0	4,0	3,2
Educación primaria 1ª etapa educación secundaria o similar	94,3	100,3	90,9	9,6	9,5	8,3	38,4	45,6	36,9	11,1	14,5	10,2
2ª etapa de educación secundaria general	215,8	247,1	251,5	22,0	23,4	22,9	101,6	79,9	88,1	29,4	25,3	24,5
2ª etapa de educación secundaria profesional	275,1	290,4	280,8	28,0	27,5	25,6	99,4	78,2	91,8	28,8	24,8	25,5
Educación superior	69,5	66,4	78,2	7,1	6,3	7,1	18,9	17,8	22,9	5,5	5,6	6,4
	290,6	324,8	362,2	29,6	30,7	33,0	64,8	74,7	95,3	18,7	23,7	26,5

**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos EPA. INE

En la tabla 6 se puede observar que los inmigrantes, por lo general, tienen un alto nivel de cualificación. De hecho, tan sólo el 1,4% y el 2,8 % (en 2020 para ocupados y parados respectivamente) no tienen estudios frente a más del 80% que tienen estudios secundarios y superiores.

Estos datos, confirman que la mayoría de los inmigrantes cuentan con un nivel de instrucción relativamente alto.

Otro hecho destacable es la escasa presencia de trabajadores inmigrantes ocupando puestos directivos (184 trabajadores, tabla 8), a pesar de haber comprobado que muchos de ellos cuentan con el nivel de estudios necesario para



hacerlo. Por lo tanto, contrastando la información presentada, se puede advertir que la mayoría de los inmigrantes siguen ocupando puestos de trabajo para los que estarían sobre cualificados.

## 2.2. Tendencias en la integración laboral de los extranjeros

En este apartado el objetivo principal es poner en evidencia las principales tendencias en la integración laboral de los trabajadores extranjeros, que podrían provocar un aumento de la vulnerabilidad laboral de los mismos

Los sectores más favorables al empleo extranjero son en términos relativos la agricultura y servicios destaca la presencia de la población extranjera sobre todo en el sector de la agricultura.

Por otro lado, en el sector industrial la población extranjera pierde ventaja comparativa y tiene una presencia superior la población española. La población extranjera encuentra mayores oportunidades de empleo en sectores con condiciones de trabajo más precarias en términos de temporalidad, parcialidad y condiciones de trabajo (Tabla 8).

**Tabla 7. Ocupados “extranjeros” por sectores de actividad**

	TOTAL	AGRARIO	TOTAL %**	NO AGRARIO				
				TOTAL	INDUSTRIA	CONSTRUC.	SERVICIOS	TOTAL %**
En miles								
2015	1908,5	157,1	8,23	1.751,4	168,9	144,6	1.437,9	91,77
2016	1.980,6	168,6	8,52	1.812,0	170,4	163,4	1.478,2	91,48
2017	2.079,1	178,8	8,61	1.900,3	198,7	165,5	1.536,2	91,40
2018	2.203,5	172,5	7,83	2.031,0	195,4	192,5	1.643,1	92,17
2019	2.400,1	175,0	7,30	2.225,1	241,2	212,9	1.771,0	92,70
2020*	2.432,2	159,5	6,56	2.272,7	259,8	224,0	1.788,9	93,44

**Fuente.** EPA.INE \*Datos actualizados 1 de junio de 2020 \*\* En porcentaje del empleo total

Las ocupaciones que más contratos aglutinan se encuadran en el gran grupo 9 de ocupaciones elementales: son las mismas que el año pasado peones agrícolas, personal de limpieza de oficinas, hoteles y ayudantes de cocina.

Las tasas más elevadas de extranjeros se registran en las ocupaciones de peones agrícolas en huertas invernaderos, viveros y jardines (64,96 %) y trabajadores cualificados en actividades ganaderas de ovino y caprino (51,02 %) (Tabla 8).





En la tabla 8 se incluyen aquellas ocupaciones en las que la contratación de extranjeros es más relevante, seleccionándose las cuatro ocupaciones en cada gran grupo ocupacional que, superando la tasa nacional de contratación (19,30 %), presentan un mayor número de contratos de extranjeros.

**Tabla 8. Ocupaciones en las que la contratación de extranjeros es más relevante**

Gran grupo ocupacional/Ocupación*	Contratos	Tasa extranjeros (%)	% variac. 2019/18
<b>1. DIRECTORES Y GERENTES</b>			
Directores y gerentes de bares, cafeterías y similares	174	21,35	-3,87
Directores de producción de explotaciones pesqueras y acuícolas	7	25,00	-
Directores de explotaciones mineras	3	20,00	50,00
<b>2. TÉCNICOS Y PROFESIONALES CIENTÍFICOS E INTELECTUALES</b>			
Profesores de enseñanza no reglada de idiomas	23.285	39,66	-2,09
Otros médicos especialistas	12.352	28,19	-2,63
Filólogos, intérpretes y traductores	9.437	50,51	-15,17
Médicos de familia	6.849	34,36	-9,80
<b>3. TÉCNICOS; PROFESIONALES DE APOYO</b>			
Portavoces y agentes de relaciones públicas	565	24,51	9,71
Profesionales de la acupuntura, la naturopatía, la homeopatía, la medicina tradicional china	115	21,18	49,35
Auxiliares laicos de las religiones	38	28,15	26,67
Suboficiales de la guardia civil	1	25,00	0
<b>4. EMPLEADOS CONTABLES, ADMINISTRATIVOS Y OTROS EMPLEADOS DE OFICINA</b>			
Teleoperadores	24.576	19,33	24,17
Recepcionistas de hoteles	10.377	19,39	1,31
Empleados de agencias de viajes	7.585	25,30	-19,29
Empleados de casas de empeño y de préstamos	5	23,81	25,00
<b>5. TRABAJADORES DE LOS SERVICIOS DE RESTAURACIÓN, PERSONALES, PROTECCIÓN Y VENDEDORES</b>			
Cocineros asalariados	98.045	24,02	10,21
Especialistas en tratamientos de estética, bienestar y afines	11.688	22,50	20,21
Camareros y cocineros propietarios	1.003	21,62	7,27
<b>6. TRABAJADORES CUALIFICADOS EN EL SECTOR AGRÍCOLA, GANADERO, FORESTAL Y PESQUERO</b>			
Trabajadores cualificados en actividades agrícolas (excepto en huertas, invernaderos, viveros y jardines)	61.731	29,89	30,57
Trabajadores cualificados en huertas, invernaderos, viveros y jardines	17.939	35,67	11,19
Pescadores de altura	2.281	34,46	0,84
Trabajadores cualificados en actividades ganaderas de ovino y caprino	1.556	51,02	-8,15



**7. ARTESANOS Y TRABAJADORES CUALIFICADOS DE LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS Y LA CONSTRUCCIÓN (EXCEPTO OPERADORES DE INSTALACIONES Y MAQUINARIA)**

Albañiles	88.328	21,74	9,16
Trabajadores conserveros de frutas y hortalizas y trabajadores de la elaboración de bebidas no alcohólicas	22.224	35,44	16,28
Matarifes y trabajadores de las industrias cárnicas	18.377	31,71	58,68
Otros trabajadores de las obras estructurales de construcción no clasificados bajo otros epígrafes	14.152	25,81	5,52

**8. OPERADORES DE INSTALACIONES Y MAQUINARIA, Y MONTADORES**

Conductores asalariados de camiones	51.933	20,61	4,97
Operadores de máquinas de embalaje, embotellamiento y etiquetado	4.234	23,59	6,14
Operadores de máquinas de lavandería y tintorería	3.989	26,09	-1,16
Operadores de máquinas para fabricar productos textiles no clasificados bajo otros epígrafes	2.061	28,17	-34,38

**9. OCUPACIONES ELEMENTALES**

Peones agrícolas (excepto en huertas, invernaderos, viveros y jardines)	874.331	43,93	0,85
Peones agrícolas en huertas, invernaderos, viveros y jardines	368.840	64,96	5,16
Personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares	275.610	22,45	7,57
Ayudantes de cocina	136.417	28,00	10,16

**Fuente:** Elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE a partir de los datos del SISPE. Año 2019. \*Se han seleccionado las cuatro ocupaciones de cada gran grupo ocupacional que, superando la tasa estatal de contratación (19,30 %) presentan un mayor número de contratos de extranjeros.

### 2.2.1. Tendencias Salariales y tipos de Contratos

Según los últimos datos de la *Estadística del mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias (MTP)* (AEAT, 2018) se aprecia (tabla 9) que los salarios medios para los trabajadores extranjeros (tanto hombres como mujeres) son prácticamente la mitad del salario medio de los trabajadores españoles (hombres y mujeres).

Las causas de estas diferencias salariales son muy variadas, pero entre ellas no cabe duda de que el género y la edad desempeñan un papel muy importante. Adicionalmente, la segregación ocupacional, así como la zona geográfica de procedencia, el tipo de contrato, el tamaño de la empresa, o la discriminación salarial (Carrasco, 2015).





Aunque las causas sean variadas y complejas la realidad es que los ingresos derivados del trabajo son inferiores para los trabajadores extranjeros y más aún para las trabajadoras extranjeras, en comparación con la población española y esto generará una cuantía de ingresos inferior para que esta población acometa sus gastos de consumo e inversión.

**Tabla. 9. Salario medio anual, según nacionalidad, edad y sexo (2018)**

	TOTAL	<18 años	18 a 25 años	26 a 35 años	36 a 45 años	46 a 55 años	56 a 65 años	>65 años
Hombres Extranjeros	13.557	3.438	8.216	13.231	14.352	15.507	15.163	15.659
Mujeres extranjeras	10.368	2.519	6.137	10.615	11.520	11.233	11.263	10.611
Hombres españoles	23.272	1.916	7.413	17.657	25.227	28.576	29.217	21.661
Mujeres españolas	17.915	1.448	6.158	15.027	19.799	21.339	21.725	9.932

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Estadística Mercado de Trabajo y Pensiones en las Fuentes Tributarias (AEAT, 2018).

Por otro lado, la distribución de los contratos (según datos del observatorio de las ocupaciones del SEPE, 2019) realizados a extranjeros por modalidad contractual de contratación, refleja la dualidad del mercado laboral. La de carácter Indefinido representa el 11,49 % y el 88,51 % la temporal.

El 91,59 % de los contratos a jornada completa son contratos temporales, correspondiendo un 8,41 % a indefinidos.





### 3. Principales causas de la vulnerabilidad de los trabajadores extranjeros

Los datos analizados hasta ahora permiten concluir que los trabajadores extranjeros tienen tasas de paro superiores a la tasa media, con salarios menores que los de los españoles y mayores riesgos de pobreza. Por tanto, se puede afirmar que la vulnerabilidad de la población extranjera en el mercado laboral español es mayor que la de la población española, ahora bien, ¿cuáles son las causas de dicha vulnerabilidad laboral?

Podemos aproximarnos a dichas causas analizando al menos tres razones: estaban peor situados en la escala ocupacional; exceso de contratación temporal; y el descenso del poder negociador de los españoles.

Los trabajadores extranjeros están sobrerrepresentados en las ocupaciones de baja cualificación, que son aquellas que en mayor medida han perdido empleo durante el período de crisis. La proporción de trabajadores extranjeros no cualificados siempre ha sido superior a 30%, superando en 20 puntos a la de los españoles.

El exceso de contratación temporal, ya que más del 85 % de los trabajadores extranjeros son trabajadores temporales.

El descenso del poder de negociación de los españoles, ya que la situación de crisis ha provocado que los empleos que muchos rechazaban sean ahora un objetivo para los primeros. La campaña agrícola nacional (recogida de la fresa, la aceituna, los espárragos, la vendimia etcétera) ha sido un ejemplo de ello, en la que los trabajadores africanos y de países del este europeo no han podido encontrar empleo con la facilidad de los años anteriores a la crisis.

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta que los trabajadores extranjeros estaban muy concentrados en el sector de la construcción justo antes de los efectos devastadores de la crisis económica española. Si la distribución entre las ramas de actividad hubiera sido más equilibrada tal vez los efectos de la crisis se hubieran diluido (Carrasco, 2015).

### Conclusiones

La conclusión principal que se extrae del análisis es la mayor vulnerabilidad laboral de la población extranjera en el mercado laboral español. Dicha vulnerabilidad se ha mostrado a través de algunas de las tendencias laborales más relevantes, concretamente: el aumento de las tasas de paro, el descenso de la biografía ocupacional de los trabajadores extranjeros, el descenso de los





salarios con una brecha salarial entre nativos y extranjeros que no se reduce y conlleva a una pérdida de capacidad de obtención de ingresos.

La población inmigrante no ha trasladado su condición de vulnerabilidad desde sus orígenes, sino que resulta de un proceso que se inicia en el momento de iniciar su proceso migratorio, se concreta en el lugar de acogida y se desarrolla a través de las relaciones sociales con el resto de individuos.

En este proceso intervienen, por tanto, el ordenamiento jurídico, las redes sociales (colchón familiar o de amistades), la estructura socioeconómica del país de acogida y las percepciones que la sociedad realiza sobre el potencial vulnerable.

Desde un punto de vista teórico, ninguna idea puede explicar de forma aislada la marginalidad social de la población extranjera en el mercado de trabajo español, dada la complejidad de situaciones. Como se puede comprobar a través de los datos oficiales, el riesgo de mayor vulnerabilidad puede ser explicado por características personales (teoría del capital humano), pero también por aspectos estructurales (ejército de reserva), institucionales (teoría de la segmentación) o, por último, por las relaciones que se establecen entre los individuos (discriminación étnica) (Carrasco, 2015).

## Referencias bibliográficas

Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) (2018). *Estadística del mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias*. Madrid: Gobierno de España.

Carrasco, C. (2015). Vulnerabilidad laboral de los extranjeros en España. *Migraciones Internacionales*, 8(2): 41-72.

Gordons, D. M. (1987). *Trabajo segmentado, trabajadores divididos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Hernández Pedreño, M. & Tovar Arce, M. (2010). La inserción laboral de la población inmigrante en España. En C. de Castro et al, *Mediterráneo migrante. Tres décadas de flujos migratorios*. Murcia: Editum.

Herranz, Y. (2000). Inmigración e incorporación laboral. *Migraciones*, 8: 127-163.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020). *Encuesta Anual de Estructura Salarial*. Madrid: INE.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020). *Estadística del Padrón Continuo*. Madrid: INE.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020). *Encuesta de Población Activa - Micro-datos*. Madrid: INE.



López, D. P. & Hernández, M. (2012). Condición emigrante y exclusión social. En Manuel Hernández (Coord.), *Vivienda y exclusión residencial* (pp.289-317). Murcia: Editum.

Ministerio de Trabajo y Economía Social (2020). *Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo*, 132. Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (2019). Servicio Público de empleo Estatal, [www.sepe.es](http://www.sepe.es)

Piore, M. (1975). Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo. En L. Toharia (comp.) (1983). *El mercado de trabajo. Teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza.







## **Serviço Social em escolas: práticas de promoção da equidade em educação.**

Maria Sidalina Almeida

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*

### **Resumo**

O direito à educação para todos obriga a escola a promover práticas de maior equidade. Tal direito tem que se aplicar a todos, independentemente da sua nacionalidade, género, língua materna, religião, etnia, orientação sexual, nível cognitivo, motor ou sensorial e, ainda, da sua origem e pertença social. Vários estudos referem o papel relevante da escola na inclusão social, destacando a qualidade dos processos educativos, em específico, dos processos pedagógicos que reconhecem e valorizam as características individuais de cada um, atendendo às suas diferenças, necessidades, interesses e capacidades. A escola promove a equidade quando aceita e valoriza cada um, reconhecendo e respeitando as suas diferenças que não são vistas como um obstáculo, mas como uma condição favorável à aprendizagem, tirando partido da diversidade para enriquecer as experiências e oportunidades de todos os alunos. A inclusão passa pela existência de práticas pedagógicas diferenciadoras, adaptadas ao grupo e a cada um e que respondem às suas características individuais e às suas diferenças, de modo a proporcionar condições estimulantes para o seu desenvolvimento e aprendizagem. A aceitação e valorização da diferença é fundamental para que todos se sintam em segurança e adquiram uma maior autoestima que lhes garanta a confiança em participar no seu processo de aprendizagem, desenvolvendo atitudes positivas e criando disposições favoráveis para continuarem a aprender.



Para a construção do ambiente estimulante e valorizador da diversidade, é fundamental que a escola garanta que todos se sintam acolhidos e respeitados, que haja um trabalho colaborativo entre profissionais, que os pais e as famílias sejam parceiros e que exista uma ligação próxima com a comunidade e uma rentabilização dos seus recursos. Construir ambientes inclusivos implica todos os intervenientes da escola, em particular os seus profissionais. O assistente social traz para a escola o conhecimento do meio sociocultural e familiar em que a criança e o jovem vivem, evidenciando o peso das práticas culturais e educativas familiares no seu desenvolvimento e aprendizagem. Pelo que interessa que esse meio seja reconhecido e valorizado e que com ele exista uma relação de proximidade. O assistente social permite que a escola considere as famílias, estabelecendo relações próximas com cada família e com as famílias, respeitando e valorizando as suas culturas e criando formas comunicação que as envolve no processo educativo. O assistente social articula com a criança e com o jovem, com as famílias e com as entidades relevantes, para a elaboração de diagnósticos e de planos de intervenção, que têm em conta as necessidades da criança/jovem, as competências parentais das famílias e os fatores familiares e ecológicos. Adota uma perspetiva ecológica, que pressupõe um verdadeiro trabalho em parceria, através de uma abordagem interinstitucional e interdisciplinar.

**Palavras-chave:** serviço social; inclusão; escola; diferenças; equidade.

**A equidade nas políticas de educação: a igualdade de oportunidades de acesso, tratamento, resultados e competências.**

Entre os objetivos delineados pela ONU para a nova agenda de desenvolvimento sustentável 2016-2030 encontra-se a necessidade de garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Este objetivo não só não é novo, como ao longo do tempo são diversas as medidas de política educativa que o procuraram atingir e que têm requerido aos sistemas educativos a promoção de condições de aprendizagem que neutralizem as diferenças de desempenho decorrentes de fatores relacionados com os contextos sociais, económicos e culturais dos alunos, procurando que a escola se torne num efetivo elevador social, capaz de promover processos de inclusão social.





Já em 2007 a OCDE publicou<sup>1</sup> um estudo sobre a equidade, colocando questões aos sistemas educativos quando se associam os resultados escolares e a exclusão social, verificando-se que os baixos diplomas escolares de determinadas categorias de alunos estão associados a um baixo capital familiar para a aprendizagem e que esses mesmos diplomas escolares os conduzem a situações de exclusão social. Nesse estudo, a equidade era definida com duas componentes essenciais: a *justiça* e a *inclusão*. A justiça social enquanto garantia de que circunstâncias pessoais e sociais, como o género, nacionalidade, língua materna, religião, estatuto socioeconómico, origem étnica, orientação sexual, nível cognitivo, motor ou sensorial, não são um obstáculo para o desenvolvimento do potencial educativo. A inclusão social enquanto garantia de consecução de um patamar mínimo de competências para todos, suficiente para a continuação da formação no sentido de uma integração satisfatória na sociedade e no mercado de trabalho, tendo em conta as oportunidades de emprego e o nível das remunerações, sendo que os níveis educativos assumem um papel fundamental na distribuição dos rendimentos e da pobreza, o que evidencia o papel relevante que a escola pode desempenhar na construção de processos de inclusão social, permitindo concluir que as desigualdades não são tão inevitáveis. Assim, a equidade em educação é um instrumento fundamental da equidade social e a desigualdade de resultados escolares tem custos sociais e económicos: o insucesso escolar e o abandono aumentam os riscos de desemprego, de delinquência juvenil e de criminalidade.

Os organismos internacionais como a ONU, a OCDE e a UE consideram a equidade como uma questão central das políticas de educação, olhando-a, não só como um objetivo, mas também como um instrumento essencial das políticas públicas. Estes organismos consideram a equidade em educação “como um fim em si mesmo, porque o direito ao desenvolvimento das capacidades de cada pessoa e à sua participação na sociedade faz parte dos direitos inscritos na maioria das leis fundamentais dos diferentes países, e consideram também que a equidade em educação é uma condição indispensável à consecução de outros fins, quer sociais quer económicos e, portanto, à formulação das políticas públicas.” (Lemos, 2013) A equidade é considerada, na perspectiva de Lemos, como a condição através da qual os indivíduos podem obter vantagens da educação e formação, em termos de oportunidades, acesso, frequência e resultados. Um sistema de educação e formação é equitativo quando “os seus

---

<sup>1</sup> Um relatório designado *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education* (Field, Kuczera e Pont, 2007).



resultados são independentes do background socioeconómico e de outros fatores conducentes a desvantagens educativas” e quando “a frequência contempla necessidades de aprendizagem individuais específicas” (Lemos, 2013: 3).

Os estudos internacionais realizados para medir a equidade nos sistemas educativos e que permitem recolher informação relevante sobre os desempenhos dos alunos e sobre os contextos de ensino e de aprendizagem, têm concluído que, apesar de haver uma melhoria significativa nos indicadores da educação, as desigualdades sociais persistem e, no atual período de crise pandémica, acentuaram-se. Não há ainda uma avaliação precisa e abrangente dos efeitos na educação do encerramento das escolas e do recurso a práticas de ensino à distância, provocados pela pandemia da COVID-19. Mas, como se avança no relatório sobre o estado da educação (CNE, 2020) é já consensual, a nível mundial, que a situação que vivemos agravou as desigualdades sociais, prejudicou as aprendizagens e pode ter contribuído para um aumento do abandono escolar. Dados do Diagnóstico feito pelo Iave (2021) aos impactos da pandemia nas aprendizagens mostram os maus resultados. As 12.960 respostas recolhidas em janeiro de 2021, evidencia que menos de metade dos alunos do 6.º e 9.º ano mostrou ter o nível esperado em conhecimentos elementares. Os testes incidiram sobre Matemática, Leitura e Ciências. Os resultados são ligeiramente melhores no 3.º ano, o outro nível de ensino avaliado. Na Leitura, só 47,1% dos alunos do 9.º ano passou a “linha de corte”, demonstrando ter os conhecimentos esperados no nível 1. Este é o nível mais elementar que avalia a capacidade de “identificar informação explícita num texto”. Já no 6.º ano, foram 41,9% os alunos a atingir o nível esperado para os conhecimentos de nível 1. O Iave hierarquizou as questões feitas aos alunos em janeiro em quatro níveis, em função da sua dificuldade. No 6.º ano só 27,4% dos alunos consegue atingir o patamar de conhecimentos desejado no nível mais elevado. As dificuldades demonstradas pelos alunos nos níveis mais elevados “não é diferente” da registada em outros instrumentos de avaliação, nomeadamente em testes internacionais como o *Programme for International Student Assessment – PISA*. No entanto, há “percentagens elevadas” de alunos com uma performance inferior ao esperado “em itens de nível mais simples”. Esta tendência é comum às três áreas que foram avaliadas – Leitura, Matemática e Ciências –, tanto no 6.º ano como no 9.º ano. Na Literacia Científica há apenas 44,1% dos alunos do 9.º e 48,7% dos alunos do 6.º ano a demonstrar os conhecimentos esperados no nível mais elementar. Na Matemática, 39,5% (9.º ano) e 44,4% (6.º ano) atinge esse patamar no nível 1. É preciso, no entanto, notar que o Iave colocou a “linha de corte”, num patamar que



classificou de “exigente”. Ou seja, os alunos tinham que responder corretamente a dois terços das tarefas para serem colocados em terreno positivo. Os resultados são melhores no 3.º ano, onde a maioria dos alunos esteve acima do patamar de conhecimentos esperado tanto a Ciências (62,3%), como a Matemática (62,6%) e na Leitura (51,4%). Os indicadores permitem perceber que há um impacto” do ensino remoto no nível de conhecimento (Iave, 2021). Entretanto acabamos de viver o segundo confinamento que, de acordo com dirigentes políticos e com os diversos atores educativos e com a comunidade científica, inevitavelmente trará novas consequências negativas não só nas aprendizagens, mas também nas competências emocionais das crianças e jovens que foram também afetadas pela pandemia, o que obrigará à realização de novos estudos.

Interessa esclarecer que quando falamos de equidade não consideramos apenas o acesso à educação, a igualdade de oportunidades nem somente a igualdade de tratamento (ou de recursos), mas também e essencialmente a questão da igualdade de resultados e competências. Partimos do conceito de equidade usado por Lemos (2013) quando considera que se aquelas podem ser olhadas como uma “condição”, esta é um “resultado” da interação de todas as variáveis sociais e escolares, mas, ao mesmo tempo, também uma condicionante dessa mesma interação, daí resultando o conceito de equidade, que assim engloba os resultados e as condições da sua obtenção. Ainda segundo Lemos (2013), as características dos sistemas escolares que se relacionam com a sua equidade são diversas e numerosas e poderemos sistematizá-las em três áreas de organização: as condições de acesso e participação em cada nível educativo e em cada via ou percurso escolar; a atribuição e alocação de recursos, como a distribuição de professores, do tempo de ensino ou do material pedagógico; as condições de aprendizagem e o processo de ensino, incluindo os níveis de segregação ou inclusão na organização do acesso a cada escola e na constituição das turmas, o currículo e as práticas pedagógicas (...) e indicadores relativos aos resultados obtidos, que podemos categorizar em dois grupos: resultados internos do sistema escolar, que se reportam ao percurso dos alunos (níveis de frequência, abandono, transição, retenção, diplomação, bem como competências adquiridas); resultados externos, que se reportam aos efeitos sociais e económicos da educação, como o rendimento privado e público, o emprego, os níveis salariais, mas também a participação social e a criminalidade, entre outros fenómenos, como o acesso à saúde. (Lemos, 2013:153, 154)



A avaliação das variáveis de equidade é mais adequada, prevendo particularidades e diferenças, não observadas pelo tratamento generalizado da lei que enfatiza apenas a igualdade de oportunidades. O princípio da equidade exige o reconhecimento das desigualdades existentes entre os estudantes para assegurar o tratamento desigual aos desiguais, na busca da igualdade. Há necessidade de conferir a determinados grupos de alunos uma proteção especial e particular em face de sua própria vulnerabilidade. À igualdade formal devemos juntar a igualdade material defendida pela equidade que entende como justo proporcionar resultados iguais para todos os alunos, tratando os diferentes de maneira diferente. Ao lado do direito à igualdade, surge também como direito fundamental o direito à diferença: respeito pela diferença e pela diversidade presente na escola. É preciso valorizar de facto os estudantes, assegurar-lhes direitos, inseri-los numa sociedade mais justa e com oportunidades iguais. Mais ambicioso do que oferecer, de modo passivo, igual acesso a recursos educativos, é proporcionar a uma criança um ambiente que estimule o seu potencial para aprender, independentemente das desigualdades impostas pelo acaso do contexto familiar e social. (Coleman et al, 1966; Coleman, 1967).

Estudos mais recentes têm procurado definir indicadores para medir a equidade nos sistemas de educação de vários países. Portugal participa, desde meados dos anos 90 do século XX, em estudos internacionais de avaliação das aprendizagens dos alunos, sendo os mais relevantes o TIMSS (Trends in International Mathematic and Science Study), o PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) e o PISA (Programme for International Student Assessment). Estes estudos evidenciaram melhorias importantes na evolução do desempenho dos alunos portugueses em Matemática, Ciências e Leitura e tiveram um impacto expressivo nas políticas educativas de muitos países. São instrumentos que periodicamente retratam os sistemas de ensino e evidenciam trajetórias que podem ser inibidoras ou promotoras da igualdade de oportunidades na educação. Nesses estudos, dá-se especial destaque a questões ligadas ao desempenho escolar e à sua relação com a igualdade de oportunidades e a justiça social, com as expectativas dos jovens para o futuro, com a gestão e a composição social das escolas.

O PISA é um dos estudos internacionais que analisa a evolução da equidade dos sistemas educativos, sendo o estatuto económico, social e cultural (ESCS) um dos seus principais indicadores. Os dados de 2018, último ciclo PISA, mostram que este indicador tem um elevado impacto no desempenho





dos alunos portugueses e explica 13,5% da variância total dos resultados. Os alunos com elevado ESCS alcançam, em média, mais 95 pontos em Leitura do que os alunos com baixo ESCS: um valor que está acima da média da OCDE e dos resultados nacionais de ciclos anteriores. O TIMSS e o PIRLS são estudos da responsabilidade da IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), consórcio internacional fundado em 1958 que se dedica à avaliação, interpretação e análise de muitos dos sistemas educativos do mundo. O TIMSS tem uma periodicidade de quatro anos e teve a sua primeira edição em 1995; o PIRLS realiza-se de cinco em cinco anos, desde a sua primeira edição em 2001. Portugal participou na primeira edição do TIMSS, em 1995, e, depois de um interregno de 16 anos, voltou a participar em 2011, ano em que também participou pela primeira vez no PIRLS. Integrou também as edições seguintes do TIMSS e do PIRLS, em 2015 e 2016, respetivamente, reunindo assim informação de dois ciclos consecutivos para cada um dos estudos, o que equivale a um período de cinco anos de políticas educativas. O TIMSS e o PIRLS têm por objetivo avaliar os conhecimentos dos alunos do 4.º ano, assentes no currículo para este ano de escolaridade. Estes estudos, ao contrário do PISA, que avalia as literacias de alunos de 15 anos, incidem na avaliação dos conhecimentos instituídos por um currículo. A avaliação tem como suporte um quadro teórico de referência onde estão alicerçados os objetivos, a organização e a estrutura da avaliação de cada domínio, subdivididos em áreas de conteúdo e processos cognitivos. Além da avaliação dos desempenhos, os estudos internacionais são ainda compostos por um conjunto de questionários aplicados aos alunos, aos pais, aos diretores de escola e aos professores. É com a informação reunida nesses questionários que é possível contextualizar os desempenhos alcançados pelos alunos e identificar fatores que contribuem para explicar a variação dos resultados. (CNE, 2020 a, b)

Também o relatório do Estado da Educação 2019, em Portugal (CNE, 2020: 360) conclui que “o enquadramento socioeconómico dos alunos continua a determinar o seu aproveitamento, sendo evidente o seu reflexo no baixo desempenho, no abandono escolar e na exclusão social. Ao analisar uma série de políticas e estruturas educativas essenciais, e ao avaliar como estas afetam os níveis de equidade nos sistemas educativos, o relatório apresenta conclusões relevantes. Destaca alguns fatores que podem conduzir à diminuição da equidade, como é o caso da diversidade de tipos de escolas, que pode aumentar a segregação educativa, da seleção precoce para percursos formativos diferenciados e da prática generalizada da retenção, como resposta ao baixo







desempenho dos alunos. De igual modo, o relatório realça que as políticas que visam compensar a estratificação e igualar as oportunidades para todos, tais como o apoio financeiro e pedagógico para escolas desfavorecidas ou o apoio para alunos com baixo desempenho, o desenvolvimento de oportunidades adicionais e medidas de suporte à aprendizagem, que podem não ter repercussões imediatas significativas, no entanto, reduzem a discriminação, aumentam o nível de equidade e têm, a prazo, um potencial impacto duradouro (Eurydice, 2020 *cit in* CNE, 2020a).

Ainda o estudo do CNE “Desempenho e Equidade”, apresentado em 2020, faz uma análise comparada a partir dos estudos internacionais TIMSS e PIRLS, (CNE, 2020b, 202: 121), dando especial atenção aos aspetos que condicionam o acesso à educação, teve como objetivo identificar fatores relacionados com contextos de aprendizagem distintos: em particular o contexto familiar e o contexto escolar que tenham impacto no desempenho dos alunos e que apresentem variabilidade em função de indicadores de equidade no acesso à educação, nomeadamente os recursos para a aprendizagem das famílias (capital familiar para aprendizagem) e a composição social das escolas. Além de monitorizarem os sistemas educativos, esse estudo do CNE (2020b), permite ter referenciais de políticas educativas e de práticas instituídas noutros países que poderão constituir importantes linhas de reflexão e de ação. Nesse sentido, foram selecionados 11 países europeus e no estudo procuram-se algumas características e opções de política educativa que possam ser mais suscetíveis ao aumento de desigualdades sociais no acesso à educação, reconhecendo a necessidade de serem atempadamente identificados, no primeiro ciclo do ensino básico, alguns fatores que determinam as aprendizagens. Neste estudo as variáveis ao nível do aluno com maior impacto na explicação do desempenho nos três domínios foram a confiança que os alunos depositam no seu desempenho, os recursos que as suas famílias proporcionam e as competências de literacia e de numeracia que adquirem antes do início da escolaridade. O sentido de pertença à escola, a frequência de programas de educação e cuidados para a primeira infância e o género, no caso das Ciências, tiveram igualmente impacto, mas menos relevante. Ao nível da escola, as variáveis que se destacaram na explicação dos desempenhos em Leitura foram sobretudo a ênfase no sucesso escolar, a segurança e organização das escolas e a disciplina, variáveis que não perderam importância na explicação dos desempenhos depois de introduzido o Capital familiar médio. Estas variáveis, associadas à gestão e organização da escola, são preditores importantes do desempenho dos alunos, assumindo um papel relevante na atenuação do efeito do estatuto





socioeconómico das famílias no acesso à educação. Em Matemática, apenas a variável Localização das escolas ganhou relevo depois de integrar o Capital familiar médio no modelo. Tanto em Matemática como em Ciências, o Capital familiar médio é o melhor preditor da variação dos resultados dos alunos. Globalmente, em todos os domínios avaliados, a percentagem de variação dos resultados dos alunos, que é explicada pelas características das escolas, é superior à percentagem de variação explicada pelas variáveis que caracterizam os alunos, especialmente quando se considera o Capital familiar médio por escola. (CNE, 2020b)

A equidade mantém-se como um dos principais desafios dos sistemas educativos atuais que definem e implementam de políticas de educação que tenham em conta a ação conjugada de todas as variáveis, quer respeitantes ao acesso, quer aos recursos e condições, mas também aos resultados internos e externos e à sua retroação com as outras variáveis. Podemos considerá-las como políticas voltadas para a promoção da justiça social e da solidariedade. As discriminações (em função da origem e pertença social, género, orientação sexual, raça, etnia e outras) associadas à falta de oportunidades são a tradução da complexa realidade em diversos países, e compõem um ciclo vicioso de exclusão social. Neste cenário surgem as chamadas ações afirmativas: medidas políticas que visam acabar com a exclusão social, cultural e económica de estudantes pertencentes a grupos que sofrem qualquer tipo de discriminação. Essas medidas baseiam-se na igualdade (pois possuem enquadramento na lei) e procuram assegurar a equidade ao estimularem a inserção, inclusão e participação política dos grupos sociais vulneráveis nos espaços sociais, por meio de diferentes medidas e ações. Desta forma, as políticas de cunho equitativo são uma forma de garantir a inclusão e inserção ao asseguram o direito à igualdade e o direito à diferença por meio de medidas e ações afirmativas. O seu principal objetivo é o de formalizar a justiça social, por meio dos princípios da igualdade e da equidade, ao visar o combate às desigualdades. Através dessas ações e medidas políticas procura-se garantir o acesso a posições importantes na sociedade de alunos que, de outro modo, ficariam ainda excluídos. O Estado possui instrumentos para conferir o nível de desigualdade social e também para lançar políticas públicas universais. A adoção dessas políticas é o caminho para melhorar a vida em sociedade em todos os campos e assim minimizar a discriminação, a exclusão social, cultural e económica de alguns estudantes e promover a solidariedade e a justiça de maneira plena.



Daqui resulta, pois, uma maior complexidade para a definição e implementação de políticas de educação que tenham em conta a ação conjugada de todas as variáveis, quer respeitantes ao acesso, quer aos recursos e condições, mas também aos resultados internos e externos e à sua retroação com as outras variáveis. As medidas de equidade na educação visam atenuar e, em certa medida, compensar a influência do meio onde os alunos estão inseridos, isto é, a influência de condições económicas, sociais e culturais, de fatores ligados à migração, de circunstâncias pessoais e da vulnerabilidade a que as crianças e os jovens podem estar sujeitos e que podem influenciar o seu desempenho escolar. A coexistência de determinadas circunstâncias torna complexas e multidimensionais as situações de vulnerabilidade e de desigualdade, com efeitos na mobilidade social e no progresso social a longo prazo (PNUD, 2019 *cit in* CNE, 2020a: 334).

A implementação de medidas de equidade torna-se cada vez mais premente, face ao alargamento da escolaridade obrigatória, a novas e mais acentuadas desigualdades, aos movimentos migratórios constantes e à vulnerabilidade de alguns grupos, à exposição a novos riscos e aos desafios que se colocam a uma cidadania ativa e participada, sem discriminação ou exclusão, de modo a assegurar o acesso à educação e ao ensino para todos. (CNE, 2020a: 336) Tanto mais que a escola tornada obrigatória até ao 12.º ano de escolaridade, como é o caso de Portugal, levou a um aumento da multiculturalidade e a um repensar das pedagogias, por forma a construir espaços e tempos de inclusão e a trabalhar a identidade pessoal e cultural dos alunos de uma forma mediadora, sem ser, portanto, impositiva, e deixando algum espaço para que cada aluno possa construir caminhos e identificações mestiças entre a cultura de origem e a cultura hegemónica promovida pela escola. Por isso, o processo educativo não pode ser mais visto como meramente pedagógico e didático, mas, antes, de natureza sociopedagógica em que a mediação intercultural, seja promovida por docentes, seja promovida por outros profissionais sociais a integrar a escola, tem um papel predominante para buscar o diálogo entre os particularismos e os universalismos da cultura e para prevenir e resolver tensões e conflitos sociais que são o reflexo da sociedade na escola (Vieira e Vieira, 2015). As condições socioeconómicas, culturais e pessoais, não podem ser impeditivas do acesso à educação e à qualificação. Garantir a todas as crianças e jovens o direito a uma educação de qualidade, que combata as desigualdades, que promova a inclusão e a justiça, é o desafio do sistema educativo, nomeadamente o de consolidar a escola como um lugar que proporciona a todos, sem





exceção, oportunidades para aprender, a integração plena no meio escolar e a criação de condições para a sua realização pessoal.

### **Políticas educativas de equidade em Portugal**

A apresentação das medidas de equidade referentes à educação pré-escolar, aos ensinos básico e secundário, teve por base o estudo sobre a equidade do CNE (2020a) e tem apenas como objetivo enumerar alguns dos planos, programas e projetos que concorrem para um sistema mais equitativo e inclusivo, sem ser exaustivo.

**Tabela 1. Políticas educativas de equidade Medidas de política educativa**

Ação Social Escolar (ASE)
Educação Inclusiva
Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE)
Apoio Tutorial Específico
Escolas de Segunda Oportunidade

Fonte: CNE, 2020a

As equipas multidisciplinares nas escolas que participam na implementação das medidas de política educativa orientam a sua intervenção pelo mesmo objetivo, procurando que a sua intervenção garanta que a variação dos resultados alcançados pelos alunos não esteja relacionada com as suas origens ou com condições de aprendizagem desiguais, desenvolvendo estratégias de intervenção que fomentem a equidade na educação. A intervenção dessas equipas multidisciplinares vai ao encontro dos pressupostos de uma política educativa assente na “melhoria da qualidade educativa, na promoção do sucesso escolar, na transição para a vida ativa, bem como a integração comunitária”, devendo a escola apostar em ações que promovam a aprendizagem e a inclusão escolar e social. Estas equipas multidisciplinares permitem integrar profissionais com diferentes referenciais teórico-práticos que realizaram a sua formação em diversas disciplinas das ciências sociais e humanas. Entre esses profissionais estão os Assistentes sociais que têm uma intervenção de proximidade, orientada para a relação educativa e a personalização dos percursos de aprendizagem e de





desenvolvimento integral das crianças e dos jovens. Não é possível a estes profissionais intervir socialmente agindo de forma isolada e, por isso, os docentes tendem a ser os seus principais aliados, além dos outros técnicos especializados integram a equipa interdisciplinar.

A presença de assistentes sociais nas escolas portuguesas surge com a criação dos serviços de higiene escolar nos liceus e já há muito os assistentes sociais estão presentes na construção das respostas a implementar no âmbito das medidas de política educativa, nomeadamente no acompanhamento ao nível dos Serviços de Ação Social Escolar. No entanto, é só após 1990 que começam a surgir projetos e contratos em alguns estabelecimentos escolares que permitem o trabalho destes profissionais nas escolas (Mendes, 2017), nomeadamente nos Serviços de Psicologia e Orientação. Com a implementação do projeto TEIP, os assistentes sociais, com maior presença, integraram as equipas multidisciplinares em agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas com elevado número de alunos em risco de exclusão escolar e social. Com objetivos de diminuição de situações de abandono escolar precoce, absentismo, indisciplina e melhoria dos resultados escolares, colocam a centralidade da sua intervenção na efetivação do direito à educação e de outros direitos sociais e de todas as gerações de direitos humanos. Ao longo do tempo e para implementar a educação inclusiva e as medidas para a promoção do sucesso escolar de uma forma global, estes profissionais vão ganhando na escola maior campo de intervenção. Num estudo sobre a importância destes técnicos de serviço social nas instituições escolares (Mendes & Guadalupe, 2019), no ano de 2016/2017, foram identificados 112 técnicos, num total de 811 agrupamentos de escola/escolas não agrupadas. O rácio de assistente social-aluno em Portugal continental é de 1:12 086, variando entre 1:8753 e 1:22 237, conforme a região, sendo que nem todos os agrupamentos e escolas não agrupadas dispõem destes técnicos. Nas unidades orgânicas em que existem assistentes sociais o rácio é de 1:1394, variando entre 1:1210 e 1:1768, consoante a região considerada. Pelo que foi referido, depreende-se que a inserção profissional de assistentes sociais na escola pública em Portugal continental é reduzida, registando-se, ainda, assimetrias na distribuição geográfica (Mendes, S., 2017). Identificando este número reduzidos de assistentes sociais nas escolas, o CNE recomenda, no contexto prolongado de escassez de recursos, que aprendamos mais com as dinâmicas sócio comunitárias existentes em alguns municípios, que asseguram a presença de equipas multidisciplinares conceelhias que realizam os apoios especializados às escolas, sempre que requeridos.” (Parecer nº 5/2016)





Atualmente, em período de crise pandémica de Covid 19, estes profissionais revelaram-se essenciais em contexto escolar, tal é o aumento de novas necessidades de alunos, famílias e comunidades a que é preciso responder e de novas desigualdades que é preciso combater. A constatação de que a equidade corre sérios riscos e que as desigualdades estão a aumentar imenso, obriga a uma maior intervenção dos técnicos especializados nas escolas. Pois, só uma abordagem ecológica, capaz de perceber os múltiplos ecossistemas em interação que estão presentes e que influenciam os percursos educativos e de vida, tem o potencial de integrar todos e promover cada uma das crianças e dos jovens. Tal ficou bem visível na intervenção desenvolvida em tempos de crise pandémica em que o aluno teve que ser entendido como inserido numa família com determinados fatores de proteção e de risco, fazendo com que, em algumas situações, a intervenção passasse pela criação de condições para fornecer apoio alimentar às crianças/jovens e famílias em situação de vulnerabilidade, mas estendeu-se também, em articulação com as autarquias e outras entidades da comunidade local, à mobilização de meios informáticos, de acesso à internet, de suporte no trabalho dos professores, providenciando formas de acesso aos materiais de trabalho, e na mobilização de apoios sociais para as famílias. As escolas, as autarquias e as instituições particulares de solidariedade social são recursos importantes neste acompanhamento, nomeadamente quando existem dificuldades de contacto dos alunos com os professores. As equipas especializadas destas instituições estão preparadas para intervir à distância, e presencialmente e de imediato sempre que é necessário. Assim, a equipa multidisciplinar continua a acompanhar as crianças, os jovens e as famílias fazendo chamadas de voz, videochamadas, mantendo-se disponível para fazer uma visita domiciliária em caso de necessidade.

Uma área de intervenção central no trabalho dos assistentes sociais na escola é a do risco. O Governo quis responder aos problemas agravados pela pandemia de covid-19: pobreza infantil, violência intrafamiliar e doença mental, incluindo dependência de equipamentos eletrónicos, etc., tendo sido dadas orientações aos gestores, professores e técnicos especializados para que reinventassem o papel da escola em tempo de distanciamento físico, quarentena e isolamento: “Julgo ser fundamental dotar os/as professores/as de estratégias de identificação e sinalização de casos suspeitos, para que possam articular com as entidades competentes, como as CPCJ. A escola, mesmo que à distância, pode desempenhar este papel e assegurar, na medida do possível, a proteção das crianças, uma vez que continua a estar em contato com elas.” (Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, 2020). Uma ficha ajustada ao período de



pandemia covid-19 foi enviada às escolas para facilitar a comunicação de eventuais situações de perigo, levando os professores a estar atentos aos seus alunos quer aos que faltam, quer aos que comparecem nas aulas através de computador, *tablet* ou telemóvel. “Uma vez que o meio natural de identificação de situações de risco são as escolas, e estando as atividades presenciais suspensas, foi necessário desenvolver uma metodologia especial para que, no ensino à distância, fosse possível os professores identificarem situações que poderiam indiciar situações de risco”. Esta “metodologia especial” traduziu-se numa ficha de deteção, divulgada entre professores em maio e que em levou a que tenham sido comunicadas 800 situações de perigo pelas escolas. No período inicial da pandemia (março e abril), a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ) registou uma quebra de 52,5% no número de sinalizações de crianças e jovens em risco, coincidentes com a chegada da pandemia de covid-19 a Portugal, e consequente fecho de serviços e distanciamento social. Nestes dois meses foram registadas 3829 sinalizações (2405 em março e 1424 em abril), o que é uma “redução bastante acentuada” quando se compara com o mesmo período de 2019. (CNPDPJ, 2020). A descida decorreu do corte imposto pela pandemia no “contacto direto” entre entidades que comunicam estas situações (como é o caso das escolas) com as crianças e jovens. A escola como entidade de primeira linha na intervenção em matéria de proteção à infância e juventude em risco é, logo a seguir às forças de segurança, a entidade que habitualmente sinaliza mais casos. No primeiro confinamento, além dos atendimentos e as visitas domiciliárias de comissões de proteção estarem reduzidos ao “estritamente necessário e urgente”, nem a escola nem os centros de atividades de tempos livres ou outras entidades com competência em matéria de infância e juventude tiveram a mesma capacidade de olhar atento às situações de risco e de perigo. Em cada agrupamento de escolas ou escola não agrupada foram sinalizados pelos professores à Equipa Multidisciplinar os alunos com quem não foi possível estabelecer contacto e/ou que não participavam nas atividades letivas ou de apoio (síncrona ou assíncrona) e, quando a situação não se resolvia, essas equipas comunicavam-na à CPCJ. Antes do início do segundo confinamento, o governo decidiu que as crianças e jovens a viver em famílias de risco/perigo regressassem à escola. Esse regresso antecipado, independentemente de a criança ou jovem frequentar o pré-escolar, os vários ciclos do ensino básico ou o secundário, é uma medida de proteção e vigilância às situações de maior perigo que foi acompanhada





pelos assistentes sociais <sup>2</sup> que articularam com os gestores de processos nas CPCJ e nas EMAT, para identificar situações que necessitaram de integrar o regime presencial de ensino. São crianças acompanhadas pelas comissões de proteção por maus-tratos físicos ou psicológicos, negligências graves ou violência doméstica e qualquer nova situação de risco ou perigo identificada pela escola, incluindo o risco de abandono escolar, deve ser comunicada à CPCJ da área. Assim, o decreto-lei n.º 8-B/2021 de 21 de janeiro, prevê que “sempre que se constate a existência de alguma situação de risco ou perigo, as escolas, em articulação com as entidades com competência em matéria de infância e juventude, comissões de proteção de crianças e jovens e equipas multidisciplinares de apoio técnico aos tribunais, organizam dinâmicas de acolhimento e de trabalho escolar de modo a proporcionar às crianças e jovens as condições que permitam promover a sua segurança, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral. Para o efeito, deve a escola providenciar os meios e as condições de segurança que permitam a frequência de atividades letivas em regime presencial, consoante o ano de escolaridade frequentado, bem como o apoio de que necessitam ao nível das medidas de reforço à aprendizagem.”

Em julho de 2020 o ministério da educação já tinha lançado concurso para técnicos especializados, no âmbito do plano de desenvolvimento pessoal, social e comunitário (Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar) que está a ser implementado neste ano letivo 2020/21, sendo que foram admitidos 1041, sendo 12% Assistentes Sociais que estão a intervir na concretização de medidas centradas em dimensões essenciais para o sucesso e inclusão educativos, nomeadamente no aperfeiçoamento de competências sociais, emocionais e de desenvolvimento pessoal, no aprofundamento da relação entre escola e família e no envolvimento da comunidade na parceria para o sucesso. Deste

---

<sup>2</sup> Esta intervenção foi tanto mais necessária porque as comunicações de situações de perigo às CPCJ passaram para 43.796 em 2019 (mais 12% em relação a 2018), o que a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social atribuiu ao reforço das ações de formações locais e também às campanhas nacionais, com 1500 ações por todo o país. De acordo com a presidente da CNPDPCJ, a exposição de crianças e jovens à violência doméstica foi a categoria de perigo mais comunicada (28,9%), ultrapassando as notificações por negligência (28,6%). Contudo, a caracterização de uma situação de perigo feita numa denúncia nem sempre se confirma após avaliação das comissões e, muitas vezes, o diagnóstico passa a ser outro. E, por isso, a negligência continua a representar o maior número de novas situações de perigo diagnosticadas em 2019 (35%), num universo de 13.825 novas avaliações. Entre estes novos casos, 22,1% são situações de violência doméstica, 21% de comportamentos de perigo e 15,2% de direito à educação.







modo, as escolas, na esfera da sua autonomia, puderam reforçar os seus recursos humanos por via desta medida excecional de organização e funcionamento das escolas para estimular a inteligência socio emocional e o desenvolvimento pessoal; o envolvimento familiar e comunitário. Os objetivos destas medidas passam pela "melhoria tendencial de sucesso educativo; melhoria de resultados sociais (assiduidade, ocorrências disciplinares, inserção académica e/ou profissional, etc.), tendo a mitigação das desigualdades socioeducativas como chave para a mobilidade social e o êxito educativo de todos e cada um dos alunos e contrariando o absentismo e o abandono escolares. O ministério da Educação anunciou ainda que o programa de tutorias será triplicado neste ano letivo 2020/21, passando também a abranger os alunos do ensino secundário. O apoio tutorial abrange atualmente cerca de 20 mil alunos do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, tendo começado por ser dirigido a alunos com um historial de retenções, mais concretamente com duas ou mais retenções. Com o alargamento deste programa, lançado em 2017,<sup>3</sup> este limiar desce para uma retenção, abrangendo os estudantes que ficaram retidos no ano letivo 2019/20 Tal passou também por proceder a um reforço de recursos humanos nas escolas para garantir a recuperação de aprendizagens que ficaram em falta no primeiro ano de pandemia. Como refere o ministério da educação, vão ser contratados “mais professores, pessoal não docente e técnicos especializados”, como psicólogos. E também reforçar equipas com “assistentes sociais e mediadores”. Na prática, o reforço de recursos humanos destina-se a que as cinco semanas iniciais de recuperação sejam suplementadas ao longo de todo o ano letivo” (Ministro da Educação, 2020).

---

<sup>3</sup> Um relatório da Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC), que se reporta ao acompanhamento que foi feito desta medida em 2017/2018, dá conta que as escolas valorizam o Apoio Tutorial Específico por este ser “uma medida de proximidade”, possibilitando “um acompanhamento mais individual. Os agrupamentos sublinharam ainda a importância do professor-tutor para os alunos destinatários da medida. As normas definidas para este programa estipulam que estas horas não devem ser usadas para explicações adicionais ou reforço das aprendizagens, mas para criar uma figura de referência com a qual podem estabelecer uma relação de confiança que seja o suporte dos alunos em questões como a criação de hábitos de estudo e rotinas de trabalho ou a resolução de problemas familiares ou dentro da comunidade escolar. Entre as responsabilidades atribuídas a esta nova figura do sistema de ensino estão ainda o envolvimento das famílias e reuniões com os docentes do conselho de turma para analisar as dificuldades e os planos de trabalho destes alunos.





## Práticas do serviço social na escola e promoção da equidade

O Despacho nº 17 460/2006, definia os conteúdos funcionais inerentes ao trabalho dos assistentes sociais, no âmbito do projeto educativo de escola e no seio do apoio socioeducativo, competindo-lhes designadamente:

- a) “Colaborar com os órgãos de administração e gestão da escola no âmbito dos apoios socioeducativos;*
- b) Promover as ações comunitárias destinadas a prevenir a fuga à escolaridade obrigatória, ao abandono precoce e ao absentismo sistemático;*
- c) Desenvolver as ações de informação e sensibilidade dos pais, encarregados de educação e da comunidade em geral, relativamente às condicionantes socioeconómicas e culturais do desenvolvimento e da aprendizagem;*
- d) Apoiar os alunos no processo de desenvolvimento pessoal;*
- e) Colaborar em ações de formação, participar em experiências pedagógicas e realizar investigação na área da sua especialidade;*
- f) Colaborar na área da sua especialidade, com professores, pais ou encarregados de educação e outros agentes educativos, na perspectiva do aconselhamento psicossocial;*
- g) Propor a articulação da sua atividade com as autarquias e outros serviços especializados, em particular nas áreas da saúde e segurança social, contribuindo para o correto diagnóstico e avaliação sócio-médico-educativa dos alunos com necessidades especiais, e participar no planeamento das medidas de intervenção mais adequadas.”*

A Lei n.º 51/2012 de 5 de Setembro, define as funções das equipas multidisciplinares, onde os assistentes sociais se integram:

- 1 - Todos os agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, podem, se necessário, constituir uma equipa multidisciplinar destinada a acompanhar em permanência os alunos, designadamente aqueles que revelem maiores dificuldades de aprendizagem, risco de abandono escolar, comportamentos de risco ou gravemente violadores dos deveres do aluno ou se encontrem na iminência de ultrapassar os limites de faltas previstos no presente Estatuto.*
- 2 - As equipas multidisciplinares referidas no número anterior devem pautar as suas intervenções nos âmbitos da capacitação do aluno e da capacitação parental tendo como referência boas práticas nacional e internacionalmente reconhecidas.*
- 3 - As equipas a que se refere o presente artigo têm uma constituição diversificada, prevista no regulamento interno, na qual participam docentes e técnicos detentores*





*de formação especializada e ou de experiência e vocação para o exercício da função, integrando, sempre que possível ou a situação o justifique, os diretores de turma, os professores-tutores, psicólogos e ou outros técnicos e serviços especializados, médicos escolares ou que prestem apoio à escola, os serviços de ação social escolar, os responsáveis pelas diferentes áreas e projetos de natureza extracurricular, equipas ou gabinetes escolares de promoção da saúde, bem como voluntários cujo contributo seja relevante face aos objetivos a prosseguir.*

*4 - As equipas são constituídas por membros escolhidos em função do seu perfil, competência técnica, sentido de liderança e motivação para o exercício da missão e coordenadas por um dos seus elementos designado pelo diretor, em condições de assegurar a referida coordenação com caráter de permanência e continuidade, preferencialmente, um psicólogo.*

*5 - A atuação das equipas multidisciplinares prossegue, designadamente, os seguintes objetivos:*

- a) Inventariar as situações problemáticas com origem na comunidade envolvente, alertando e motivando os agentes locais para a sua intervenção, designadamente preventiva;*
- b) Promover medidas de integração e inclusão do aluno na escola tendo em conta a sua envolvimento familiar e social;*
- c) Atuar preventivamente relativamente aos alunos que se encontrem nas situações referidas no n.º 1;*
- d) Acompanhar os alunos nos planos de integração na escola e na aquisição e desenvolvimento de métodos de estudo, de trabalho escolar e medidas de recuperação da aprendizagem;*
- e) Supervisionar a aplicação de medidas corretivas e disciplinares sancionatórias, sempre que essa missão lhe seja atribuída;*
- f) Aconselhar e propor percursos alternativos aos alunos em risco, em articulação com outras equipas ou serviços com atribuições nessa área;*
- g) Propor o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições, públicas ou privadas, da comunidade local, designadamente com o tecido socioeconómico e empresarial, de apoio social na comunidade, com a rede social municipal, de modo a participarem na proposta ou execução das diferentes medidas de integração escolar, social ou profissional dos jovens em risco previstas neste Estatuto;*
- h) Estabelecer ligação com as comissões de proteção de crianças e jovens em risco, designadamente, para os efeitos e medidas previstas neste Estatuto, relativas ao aluno e ou às suas famílias;*
- i) Promover as sessões de capacitação parental, conforme previsto nos nºs 4 e 5 do artigo 44.º;*
- j) Promover a formação em gestão comportamental, constante do n.º 4 do artigo 46.º;*





*k) Assegurar a mediação social, procurando, supletivamente outros agentes para a mediação na comunidade educativa e no meio envolvente, nomeadamente pais e encarregados de educação.*

E, como refere o CNE (2020c), a concretização de medidas de combate ao insucesso escolar, absentismo, abandono e indisciplina e de promoção de sucesso escolar junto dos alunos mais desfavorecidos, através da implementação de projetos com vista à prevenção e resolução de problemas existentes e emergentes, torna-se imperativa, bem como a sua articulação entre profissionais e entre estes e as famílias e instituições dos diferentes setores da comunidade local (e. g. saúde, justiça). Nestes contextos de maior adversidade, é indubitavelmente necessária a presença de profissionais altamente especializados, como é o caso dos assistentes sociais, para ajudar a recuperar e promover o envolvimento dos alunos na vida escolar, a identificação e o sentido de pertença à escola. A especificidade das funções dos técnicos de serviço social, reforça e fundamenta a necessidade destes profissionais, no contexto escolar, com vista à concretização dos desígnios estabelecidos nas Metas de Educação e Formação. Para que as escolas se configurem como os ambientes mais indicados para a educação de todos os alunos, há que promover a equidade e a igualdade de oportunidades no acesso ao currículo, na frequência e na progressão ao longo da escolaridade obrigatória.

Além do enquadramento legal que define as funções dos assistentes sociais, a partir de trabalhos realizados por alunos da licenciatura em serviço social, no âmbito do seminário de estudo das práticas de serviço social e de entrevistas exploratórias a assistentes sociais que supervisionam os estágios desses alunos, propusemo-nos conhecer a perspetiva dos assistentes sociais sobre a sua prática profissional, procurando desenvolver uma análise sobre a forma como os assistentes sociais verbalizam o seu campo de atuação na escola. Estes trabalhos analisados centram-se nas dimensões da prática profissional, nos atores da comunidade educativa com que atuam, nos modelos, nas etapas de trabalho, nas atividades desenvolvidas e nos constrangimentos que se colocam à prática profissional. Da análise das práticas em meio escolar é possível identificar e sistematizar como níveis de atuação: o aluno, a família, a organização escola e a comunidade.

Consideramos que os saberes e competências do assistente social são uma mais-valia para a ação das equipas multidisciplinares porque é um técnico que tem como objeto de estudo e de intervenção as relações sociais, está habilitado a realizar uma intervenção facilitadora da interação e comunicação entre os





diversos atores e, como tal, deverá ser cada vez mais reconhecido como parte integrante do processo de intervenção na educação. Os Assistentes Sociais, peritos da relação, da sensibilidade cultural e atentos ao que está para além da escola e na escola, implementam projetos e dinamizam atividades que, de outra forma, não se realizariam nas escolas, quer ao nível do acompanhamento social individualizado, quer em termos da implementação de programas e ações dirigidas a alunos e a outros grupos de atores educativos e à comunidade local, sendo técnicos centrais de uma escola comprometida com um projeto voltado para a prossecução de justiça social e de inclusão social, isto é, para a promoção da equidade.

Se um dos campos de ação tem sido a criança em risco social na escola, atuando ao nível dos problemas que afetam o seu percurso escolar e também o seu percurso de vida, numa atuação articulada com a família e com a comunidade, é fundamental a intervenção do assistente social na interseção dos diferentes atores da comunidade educativa, podendo definir com eles as prioridades da intervenção e os programas de prevenção, planeando em equipa com outros profissionais a intervenção no sentido do diagnóstico de necessidades e do desenho, implementação, coordenação e avaliação de projetos de intervenção que atuam no sentido do sucesso educativo, da segurança na escola, da tolerância, da educação para a saúde, da promoção da cidadania e do empoderamento.

Como já referimos, além desta atuação ao nível da organização escola, os assistentes sociais têm sido chamados para intervir na prevenção e na identificação precoce de indicadores de risco social num contexto de crescente complexidade onde se refletem os problemas da sociedade atual. Tendo em conta as funções dos assistentes sociais, os principais objetivos da sua intervenção nos estabelecimentos escolares prendem-se com “a inclusão dos alunos, com o apoio às medidas ligadas a problemas de comportamento e de indisciplina e à diminuição das taxas de abandono e de absentismo escolar. Por conseguinte, estes profissionais estão vocacionados para dar resposta a necessidades sociais diagnosticadas nas situações dos alunos e das suas famílias, utilizando os recursos da rede de apoio social escolar e comunitário.” (CNE, 2020c)

Como refere o CNE (2020c), considerando o número significativo de alunos que estão abrangidos pelo escalão A do ASE, a importância do trabalho dos técnicos de serviço social em situações de risco social de crianças e jovens é indubitável. O apoio a medidas de promoção de sucesso escolar reforça a ideia da necessidade de técnicos de serviço social e do seu contributo para a





promoção da melhoria dos resultados dos alunos mais desfavorecidos.<sup>4</sup> Além disso, a sua atuação contempla a implementação de projetos com vista à resolução de problemas existentes e emergentes diagnosticados. A intervenção social é, desta forma, concretizada através de um trabalho de articulação entre a comunidade educativa das escolas e as instituições de várias áreas da comunidade local. (CNE, 2020c: p.23)

O acompanhamento personalizado dos alunos é, hoje, cada vez mais, assumido como a pedra basilar do sucesso educativo. A escola deve promover uma aprendizagem acompanhada, percursos de educação diversificados, atentos à diversidade social e à interculturalidade hoje presente na escola que o assistente social sabe identificar, compreender e trabalhar. A intervenção dos assistentes sociais dirigida a alunos de grupos sociais diversos, traduz-se em mediação entre o aluno, a ação educativa e o exterior; com a família, a comunidade, os serviços sociais, de saúde, etc., numa abordagem integrada e centrada na criança/jovem. Esta intervenção concretiza-se de um modo particularmente significativo no âmbito da mediação intercultural<sup>5</sup>. Pois, a escola, que se quer para todos, tem a obrigação, enquanto instituição, ela própria mediadora, de favorecer o acesso e o sucesso escolar de todos os alunos, encontrando processos de comunicação intercultural e de inclusão, para os quais os assistentes sociais estão especializados. O ideário da “escola para todos” tornou-a mais permeável e desperta para os problemas sociais e para a multiculturalidade presente nas escolas. O processo educativo tornou-se, assim, uma questão ainda mais social e cultural e não meramente pedagógica (Vieira e Vieira, 2015: 111). Essas diferenças tendem a ser reconfiguradas como desigualdades, tendem a induzir ou até a justificar assimetrias, privações e marginalizações a que os membros daqueles grupos são sujeitos, o que dificulta ou mesmo impede a realização dos seus direitos pessoais, o desenvolvimento de sentimentos de autoestima e respeito, a sua inserção familiar, social, laboral, profissional, cívica e a sua

<sup>4</sup> Voltando a citar o Relatório Nacional do PISA 2018 (Lourenço et al., 2019), em Portugal, a probabilidade de um aluno de entre os 25% mais desfavorecidos obter uma pontuação abaixo do nível 2 de proficiência é aproximadamente três vezes maior do que a de um aluno com estatuto socioeconómico superior.

<sup>5</sup> Assume-se a mediação intercultural como tendo potencialidade para atravessar todas as mediações socioculturais (familiar, comunitária, pessoal, laboral, escolar...) se se assumir o intercultural como paradigma que rompe com o culturalismo. Desta forma, a mediação intercultural não está presente apenas em contextos de forte multiculturalidade como é o exemplo da coexistência de pessoas migrantes.



relação com as instituições, as normas e as rotinas da sociedade englobante.

O assistente social com uma ação orientada pelo contrariar da reprodução da injustiça e das desigualdades sociais, é empático com todos, consegue conhecer e compreender e comunicar com o mundo cultural de todos os alunos, famílias e comunidades locais. Promove a relação da escola e dos seus professores com as múltiplas culturas aí presentes e a relação das famílias e das comunidades com a escola, favorecendo, como bem referem Vieira e Vieira, “a construção duma cidadania multicultural capaz de fazer integrações interculturais e integração social e de potenciar e favorecer a participação social e comunitária. (...) Todas estas funções implicam uma atitude de pedagogia social e uma tomada de posição em busca da autonomização”. As diferenças têm exigido cada vez mais às escolas a presença destes técnicos especializados que sendo especialistas em mediação intercultural<sup>6</sup>, devem agir preventivamente e de forma educativa, transformadora, capacitadora e reabilitadora, apostando na construção da comunidade educativa intervindo na (re) construção de laços sociais e de modelos de verdadeira comunicação baseados no diálogo, melhor relação, que integrem a diversidade sociocultural e que fomentem a participação de todos os atores, promovendo a coesão social, a autonomia e a mudança social, através da capacitação e do empoderamento, sobretudo de crianças e jovens e famílias provenientes de meios socialmente desfavorecidos e das minorias. (Vieira e Vieira, 2016)

Melhorar as relações e a comunicação entre os diversos atores da cena educativa, implementando o papel de mediador, é possível porque o assistente social em contexto escolar é especializado na realização do diagnóstico social e de planos de intervenção focados na criança/jovem que é o aluno. É o profissional com saber e competências para entender e trabalhar com o que está na organização escola e “do outro lado da escola”, não só no que respeita às competências pessoais e sociais das crianças e dos jovens, às competências parentais (cuidados básicos; segurança; afetividade; estimulação; estabelecimento de regras e limites; estabilidade) e a outros fatores familiares e ecológicos: história e funcionamento familiar; família alargada; condições habitacionais; e

---

<sup>6</sup> A mediação preventiva que procura facilitar a aproximação, a comunicação e a compreensão entre pessoas, grupos e comunidades com códigos culturais diferentes. A mediação reabilitadora que intervém na regulação e resolução de tensões e conflitos interculturais. A mediação transformadora que supõe a abertura de um processo criador que supere normas, costumes e pontos de vista particulares, em situação de convivência multicultural para alcançar novas normas e modos de relação compartilhados, a aprendizagem da convivência.





situação profissional dos elementos do agregado familiar e ação do respetivo impacto na criança e no relacionamento dos pais com ela. É a criança e o jovem que estão no centro da sua intervenção, entendidos na sua singularidade, conhecendo-os na escola e também no que está do outro lado da escola. O Assistente Social é detentor de saberes e de competências que lhe permitem compreender a realidade social identificando as necessidades e os problemas que afetam as crianças e os jovens, bem como as suas causalidades, para que se definam de forma pertinente os caminhos da intervenção. Com um olhar integral, o assistente social percebe a multiplicidade de necessidades de desenvolvimento da criança/jovem ao nível da educação, mas também ao nível da saúde; desenvolvimento comportamental e emocional; identidade; relacionamento familiar e social; apresentação social e capacitação de autonomia.

É um profissional que permite à escola entender o meio ambiente onde cada aluno se insere, partilhá-lo com outros técnicos especializados e com os professores. Para tal é crucial realizar um diagnóstico social capaz de apreender a complexidade e a multidimensionalidade dos problemas que afetam as crianças e os jovens, as suas famílias e as comunidades locais, destacando a diversidade de fatores que estão na sua génese. O modelo bioecológico de Bronfenbrenner é importantíssimo para a realização do diagnóstico social, por evidenciar que a criança/jovem é influenciada de forma significativa pelas interações entre os ecossistemas que se sobrepõem: microssistema, mesossistema, exossistema, e macrosistema, denominados contextos do desenvolvimento humano, que compõem o cronossistema.

Atenção particular dá o assistente social ao microssistema, revelando o conjunto de relações da criança e do jovem com o contexto mais próximo na sua vida quotidiana: a família inserida num contexto social local. A família pode ser veículo de inclusão ou exclusão, consoante os fatores de risco ou proteção a que as crianças e jovens se encontram submetidos. Os relatórios do Conselho Nacional de Educação (2020, a, b) quando avaliam a equidade dos sistemas educativos, destacam alguns fatores associados ao contexto familiar que podem contribuir para explicar o desempenho dos alunos na escola. Em particular, a frequência de programas de educação pré-escolar, o estímulo dos pais para a realização de tarefas simples de literacia e de numeracia, assim como o grau de desenvolvimento destas competências antes do início do primeiro ano da escolaridade obrigatória. De referir que o indicador de capital familiar para a aprendizagem reúne um conjunto de variáveis relacionadas com os recursos culturais (em particular académicos), sociais e económicos das famílias, que podem ter impacto no desempenho escolar e no desenvolvimento integral das







crianças e dos jovens, nomeadamente o nível de escolaridade e qualificação profissional dos encarregados de educação/pais e outros familiares, assim como os recursos existentes em casa: o número de livros, em particular livros infantis, ter acesso à internet, ter um quarto para estudar, etc.. Além do conhecimento do contexto familiar, o assistente social identifica outros fatores externos ao sistema educativo e à escola que assumem um papel determinante do sucesso escolar e do desenvolvimento integral de uma criança/jovem: a influência da comunidade local na qual a família está inserida e aspetos mais amplos da conjuntura socioeconómica e política, sem perder de vista as transformações temporais e históricas de cada um desses contextos. Além da avaliação da equidade do sistema poder ser feita através da mobilização do indicador relativo ao capital familiar para aprendizagem, gradualmente os estudos integram o indicador “composição social das escolas” Em relação a este assunto, aproximamo-nos da perspetiva de Ana Diogo (2010) em que a composição social é encarada como uma variável contextual e não como uma simples variável individual. Assim, afastamo-nos de uma perspetiva que considera o efeito linear de composição, relativo às situações em que as diferenças entre estabelecimentos (designadamente, o nível de sucesso) se devem às características individuais da sua população, como a origem social, e aproximamo-nos de uma perspetiva em que do efeito de composição com interação que diz respeito aos casos em que a sobre-representação (ou sub-representação) de uma subpopulação (por exemplo, de alunos de classe média) explica, para além das diferenças individuais, as diferenças entre estabelecimentos, destacando o efeito de contexto local. Já no Relatório Coleman, se considerava que a composição social da escola era a variável que apresentava maior capacidade explicativa, designadamente nas escolas com uma população favorecida, em que os alunos de origem desfavorecida tinham melhores resultados. Para lá do efeito individual da origem social de cada um no seu sucesso escolar, salientava-se um efeito de natureza contextual, resultante da agregação das características da população estudantil.

Além de trabalhar a composição social da escola, o assistente social considera que organização escola pode ser um importante agente promotor da mobilidade e equidade social, capaz de atenuar as desigualdades impostas pelo contexto familiar e social de origem dos alunos e de criar condições para o sucesso escolar e o desenvolvimento integral das crianças e dos jovens. As condições para o ensino e para a aprendizagem disponibilizadas pelas escolas são fundamentais para garantir a igualdade de oportunidades no acesso à





educação, no entanto, nem sempre existem as condições necessárias para corresponder a este desígnio. Nos relatórios do Conselho Nacional de Educação (2020a, b) quando se analisa a influência do contexto escolar consideram-se três pontos relacionados com as características e a localização das escolas; os recursos e a organização das escolas e o clima escolar. Se no primeiro são abordados aspetos relativos à composição social das escolas<sup>7</sup> e à sua caracterização territorial, no segundo são apresentadas características da organização e gestão da escola, tais como os recursos humanos e materiais das escolas e a ênfase no sucesso escolar e, no terceiro, são analisados alguns aspetos que caracterizam o clima escolar, nomeadamente a disciplina, a segurança, o sentido de pertença à escola. Como refere Ana Diogo (2010), articular efeitos de composição e processos escolares tem o mérito de permitir conceber a escola como um jogo de atores e de destacar a natureza complexa da relação entre escolas e famílias. O recrutamento social da população escolar não é alheio ao facto de as famílias se constituírem atores das escolas, em relação às quais desenvolvem estratégias e em consequência das quais as próprias escolas também podem reagir. Assim, além das condições socioeconómicas das famílias dos alunos que frequentam cada escola e das características do meio envolvente onde a escola se insere, a forma como esta se organiza e os recursos de que dispõe, bem como o clima escolar, são fatores que podem influenciar o desempenho dos alunos. Considerando as diferentes dimensões que caracterizam o contexto escolar, com o intuito de perceber qual o seu impacto na variação dos resultados dos alunos, o estudo do CNE “desempenho e equidade”(2020b) considera como variáveis: a localização das escolas; a escassez de recursos de Leitura, Matemática e Ciências; a relevância atribuída ao sucesso escolar; os problemas de disciplina; a segurança na escola; a satisfação dos professores no trabalho; o sentido de pertença dos alunos à escola; e as situações de *bullying*. Nesse mesmo estudo a variável “composição social das escolas” foi utilizada como principal indicador de equidade. Além de se avaliar o efeito de cada uma das variáveis referidas, procurou-se analisar a sua variação em função daquele indicador de

---

<sup>7</sup> No estudo do CNE o indicador “composição social das escolas” resulta da perceção de cada diretor relativamente às condições socioeconómicas das famílias dos alunos, tendo-lhe sido solicitado que indicasse a percentagem de alunos da sua escola com origem em meios maioritariamente favorecidos e em meios maioritariamente desfavorecidos. As duas questões foram, posteriormente, agregadas num único indicador com três categorias: escolas com uma população «Mais desfavorecida»; escolas com uma população «Nem mais favorecida nem mais desfavorecida» e escolas com uma população «Mais favorecida».





diferenciação social. Nesse estudo, o estatuto socioeconómico das famílias ou a confiança que os alunos depositam nos seus conhecimentos, assim como as percepções que têm da escola que frequentam, as atividades que desenvolvem com os pais, as competências que adquirem antes de iniciar a escolaridade, entre outras variáveis, não são independentes das características do clima e da organização escolar, das percepções e práticas dos professores e de outras características associadas às escolas. Assim, apenas uma análise integrada deste conjunto de variáveis poderá dar uma visão global e mais aproximada dos contextos que podem contribuir para explicar a variação do desempenho entre os alunos e entre as escolas.

Os sistemas de ensino mais equitativos e mais inclusivos apresentam níveis de desempenho mais elevados e diferenças menores entre grupos de alunos de diferentes contextos socioeconómicos. Acreditamos que a escola consegue contrariar algumas diferenças territoriais e, nesse sentido, o reforço da autonomia das escolas na alocação de recursos, na participação e responsabilização dos professores e de técnicos especializados parece ser um aspeto importante para a intervenção. Existindo autonomia das escolas para a seleção e contratação de técnicos, cada vez mais a escola pode tornar-se num espaço inclusivo. É inexequível que os docentes atuem isoladamente junto das vulnerabilidades sociais e económicas. Fazê-lo seria atribuir-lhes tarefas para as quais tendem a não apresentar a totalidade das competências profissionais. É imprescindível a participação e intervenção de Assistentes Sociais em contexto escolar ao nível das respostas sociais que podem dar dentro e fora da escola e no seu processo de intervenção devem ver reconhecidos os seus saberes e competências que são imprescindíveis e determinantes para atuar ao nível de contextos sociais e familiares tão complexos com eles hoje se apresentam, e também nos contextos educativos, procurando-se promover a equidade na educação.

O assistente social atuando numa instância de primeira linha que é a escola, deve ter uma atuação ao nível da prevenção do risco, quer através do acompanhamento individualizado prestado junto dos alunos e famílias, quer pelo desenvolvimento de ações de sensibilização e informação e/ou promoção de competências socio emocionais e parentais. Atua também nas situações em que o risco já é efetivo, devendo fazer um acompanhamento social de forma a promover os fatores protetores que atuam como inibidores das situações de risco. A este propósito, podemos dizer que é um profissional focado em construir com as famílias competências parentais, focado no exercício da parentalidade





positiva<sup>8</sup> que assuma a criança como figura central, com direitos, características e potencialidades a desenvolver. O conceito de parentalidade positiva é definido como um comportamento parental baseado no Superior Interesse da criança; fundado no respeito pelos seus direitos, que visa assegurar a satisfação das necessidades básicas, através da proteção dos riscos e da criação de um ambiente que promova o seu desenvolvimento harmonioso, valorize a sua individualidade (e especificidade) e autonomia. Além da importância que dão à família como parceira na intervenção no trabalho direto com os alunos, é fundamental o seu envolvimento em programas de natureza pedagógica que os habilite para a sua função parental e o seu indiscutível contributo que podem dar para cumprir a missão da escola.

A ação do assistente social na escola passa também pela comunidade, no sentido de integrar as entidades e os grupos comunitários na discussão de necessidades, de objetivos e de estratégias que permitam promover o sucesso educativo e o desenvolvimento local. O assistente social conhece e consegue mobilizar os recursos endógenos à comunidade local para melhor responder às múltiplas necessidades das crianças/jovens, famílias, territórios e da organização escola e, porque usa as potencialidades do trabalho em rede, concebe e implementa projetos de intervenção em parceria com diversas entidades da rede social municipal e das comissões locais de ação social das freguesias. Os projetos de desenvolvimento local em que atuam, a articulação com os diferentes serviços no âmbito da promoção e proteção de menores, da ação social, do emprego e da saúde e a participação em grupos de trabalho, são apenas exemplos das várias responsabilidades assumidas pelos assistentes sociais no seu quotidiano profissional num trabalho de abertura da escola à comunidade local.

Em qualquer uma destas áreas de intervenção, um dos principais instrumentos de trabalho do assistente social em contexto escolar, no plano metodológico, é a realização do diagnóstico social que alicerçará todo o plano de intervenção ao nível do acompanhamento social focado na criança/jovem que o aluno é, no grupo, na família e na comunidade local.

---

<sup>8</sup> Esta integra alguns pressupostos com o objetivo de assegurar um padrão de vida e harmonização familiar: desenvolvimento de relações afetivas e de segurança (ser calorosos e protetores); promoção de um ambiente familiar harmonioso (passar tempo de qualidade com eles); comunicação (tentar compreender as suas experiências de vida e comportamento); disciplina positiva (explicar as regras que eles devem respeitar; elogiar o bom comportamento; reagir ao mau comportamento com uma explicação e, se necessário, utilizar o sistema custo-resposta (retirada ou redução temporária de um privilégio) como, por exemplo, intervalo para brincadeira, telemóvel, televisão, computador, entre outros.





O diagnóstico social tem a função de flexibilidade entre as várias fases do processo metodológico, sem uma primeira investigação não se pode realizar um diagnóstico, nem um plano de intervenção, pois num diagnóstico é necessário compreender os vários problemas, isto é, conhecer quais os seus problemas, o porquê desses problemas e quais os contextos que os condicionam. Mas o assistente social tem sempre também de ter em conta quais são os recursos e os meios disponíveis das crianças/jovens, famílias e comunidades e da própria organização escola; quais os possíveis caminhos para o futuro, segundo as várias opções de intervenção; quais as prioridades e estratégias de intervenção; e quais os fatores que condicionam ou potenciam a eficácia da intervenção social.

### ***Testemunho de Assistente Social***

*“Em qualquer projeto de intervenção é necessário interpretar uma certa realidade para podermos intervir e, consequentemente, tentar transformar algo que a compo-  
ponha, provocar nela uma mudança. E, para isto, é necessário que se observe a  
realidade, se tire apontamentos acerca da mesma, se relacione o observado, se esque-  
matize, se interprete tendo como base contributos teóricos, se ouça as pessoas e se  
avance, quando possível, com estratégias de intervenção. Compreender a realidade  
implica que se faça um diagnóstico - etapa fulcral de um processo de intervenção -  
uma vez que é com este que se consegue organizar a informação relevante relativa a  
um determinado fenómeno social e que é o alicerce de todo o processo que pretende  
levar a uma intervenção com maior sentido para as pessoas e uma maior eficácia.  
Com este, à medida que se vai observando e conhecendo uma realidade, podemos  
tentar estabelecer uma relação entre diferentes variáveis, esquematizar todo o pro-  
cesso de intervenção, percebendo em que pontos é necessário atuar. Sem questio-  
narmos a realidade e a nós próprios, perdíamos-nos, não conseguíamos ter um fio  
condutor para a intervenção, tenderíamos a dar explicações banais, espontâneas,  
enraizadas pela nossa socialização e erráticas, e não estaríamos a estudar o pro-  
blema social (quando o é) profundamente, ou seja, não estaríamos a partir de um  
processo de análise das causas dos problemas, das vontades das pessoas, das relações  
de influência e pressão que se estabelecem entre os diferentes agentes, não estaríamos  
a caracterizar com profundidade as verdadeiras necessidades dos indivíduos e das  
causas desse mesmo problema, o que não se refletiria numa intervenção eficaz, pois  
um bom diagnóstico é garante de adequabilidade das respostas às necessidades e é  
fundamental para garantir a eficácia de qualquer intervenção. Para além de refle-  
tir constantemente acerca da realidade em que atuo e definir objetivos para cada  
contexto, fiz também um Relatório de Contexto que me permitiu conhecer melhor  
a comunidade educativa que acompanho. Neste contexto, interajo com as pessoas,*





*observo (e participo) nas diferentes dinâmicas, deparo-me com diferentes formas de pensar, sentir e agir por parte dos alunos, dos professores, das famílias, e por aí fora. No entanto, o conhecimento obtido através do que observo não chega, pois, a minha interpretação também depende da forma como me encontro dia após dia, da minha socialização, das minhas construções mentais, de um monte de fatores de influência. Então, para além de ter de estar vigilante face a mim mesma de forma a não obter conclusões pobres e precipitadas, também tenho de conhecer os sentimentos, as vontades e as opiniões das pessoas, perguntando-lhes por isso, abordando-as, indo ao encontro delas. E este relatório de contexto levou-me a fazer isso mesmo: a ouvir e a conhecer as pessoas da comunidade escolar.*

*(...) Embora o ensino seja, tendencialmente, gratuito, nem todos os jovens e crianças chegam à escola com a mesma bagagem. Logo, não há equidade na escola. Pode haver uma aparente igualdade, mas não há equidade nem justiça social. A intervenção do assistente social na escola só faz sentido se for no sentido de promover essa equidade e essa justiça social, pois só assim poderá trabalhar com os indivíduos no sentido de melhorarem as suas vidas e encontrarem respostas para os seus problemas e necessidades.*

### Considerações finais

A construção de uma escola mais equitativa terá que ser realizada com o contributo dos técnicos especializados das equipas multidisciplinares. O assistente social em cooperação com dirigentes, professores e outros técnicos, partindo de uma perspetiva ecológica, dispõe de saberes teóricos, processuais e práticos que lhe permitem constituir-se num agente catalisador de processos coletivos, promovendo a comunicação entre diferentes agentes de socialização e ser mediador intercultural. Na escola atuando preventivamente o assistente social faz a aproximação, a comunicação e a compreensão entre os vários atores da comunidade educativa com códigos culturais diferentes e, atuando de forma remediativa, intervém na regulação e resolução de tensões e conflitos interculturais. O assistente social como mediador intercultural terá que atuar numa dimensão preventiva, educativa, transformadora, capacitadora, com vista a uma melhor comunicação, melhor relação, a uma integração intercultural que fomente a coesão social e promova a autonomia e inserção social das diferenças. Atuar desta forma é garantir além da igualdade de oportunidades, o direito à diferença, elemento fundamental da promoção da justiça social e da inclusão social ou, noutros termos, da equidade na educação.





## Referências bibliográficas

Diogo, A. (2010) Estratégias de famílias e escolas *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, Vol. XX: 425-442.

Coleman, J., Campbell, E. & et. Al. (1966). *Equality of opportunity*. Washington DC: National Center for Educational Statistics, US Government Printing Office.

Coleman, J.S. (1967). *The Concept of Equality of Educational Opportunity*. Baltimore: John Hopkins University.

Conselho Nacional de Educação (2020a). *Estado da Educação 2019*. Lisboa: CNE.

Conselho Nacional de Educação (2020b). *Desempenho e Equidade: uma análise comparada a partir dos estudos internacionais TIMSS e PIRLS*. Lisboa: CNE.

Conselho Nacional de Educação (2020c). *Relatório Técnico A condição dos assistentes e dos técnicos especializados que integram as atividades educativas das escolas*. Obtido de <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes>

XXII Governo (2020) *Mais de 800 novos técnicos especializados para as escolas*. Obtido de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc>

Iave (2021). *Estudo Diagnóstico das Aprendizagens – Apresentação de Resultados*. IAVE. Obtido de <https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/03/Estudo-Diagnostico-das-Aprendizagens-Apresentacao-de-Resultados-2.pdf>

Mendes, S. (2017). *A inserção profissional de assistentes sociais na escola pública em Portugal Continental*. [Tese de Mestrado.] Coimbra: Instituto Superior Miguel Torga.

Mendes, S. & Guadalupe, S. (2019). Serviço social em escolas públicas: rácios de estudantes por assistente social em Portugal. *Revista Portuguesa de investigação comportamental e social*, 5(1): 61-71.

Lemos, V. (2013). Políticas públicas de Educação. Equidade e sucesso escolar. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 73: 151-169.

Vieira, A. & Vieira R. (2017). Construindo pontes e travessias: das mediações sociais à mediação intercultural. *Mediações. Revista OnLine da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal*, 5(1): 44-56.

Vieira, A. & Vieira, R. (2016). *Pedagogia Social, Mediação Intercultural e (Trans) Formações*. Porto: Profedições.

Vieira, A. & Vieira, R. (2015). *Identidades, aprendizagem e mediação intercultural: uma análise antropológica*. *Linhas Críticas*, 21(44): 95 - 115.





# TEMA III

## **Intervenção Comunitária e Desenvolvimento Local**







## **Pandemia e Intervenção social junto dos sem abrigo: Construir laços e reforçar solidariedades**

Berta Granja

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto; CLISSIS*

Nuno Pires

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto; CLISSIS*

Paula França

*Assistente Social/Segurança Social*

### **Resumo**

A pandemia veio agravar o número de pessoas a viver em situação de sem-abrigo, bem como alterar os apoios tradicionalmente disponíveis, exigindo, por parte das instituições e técnicos, uma rápida reestruturação, resiliência e novas das formas de intervenção. O estudo apresenta problemas e desafios da acção profissional dos assistentes sociais junto dos mais excluídos em tempo de pandemia e procura dar visibilidade a esta intervenção. Foram realizadas entrevistas a nove assistentes sociais sobre o seu trabalho durante o período de emergência com distanciamento físico, encerramento de serviços e medidas de prevenção. A leitura das entrevistas permitiu identificar as dificuldades, mas também as reestruturações do trabalho das instituições e profissionais decorrentes da pandemia, de forma a colmatar os constrangimentos emergentes. Este trabalho vem reforçar a relevância do trabalho em rede institucional e o papel indispensável dos gestores de caso.

**Palavras-chave:** Serviço Social em situação de emergência; sem-abrigo



## Introdução

*“(...) estes profissionais sabem que os ditos moradores de rua já há muito deveriam estar alojados com todas as condições, mas não estão. Sabem que é preciso condições de segurança máxima para fazerem o trabalho que fazem, mas continuam a fazê-lo com as condições de segurança que conseguem e não desistem por isso (...) Sabem que os recursos são escassos, mas continuam a lembrar que são necessários (...) sabem que a sua ação não tem visibilidade e não desistem nunca de estar disponíveis para o que pode ser feito. (Paula França)<sup>1</sup>*

O trabalho desenvolvido junto das pessoas sem-abrigo<sup>2</sup> é desafiante para os assistentes sociais e para os outros profissionais das equipas nas instituições, devido à situação de grande pobreza e exclusão social agravada e multifactorial que conduz à situação de sem-abrigo. A situação de sem-abrigo configura problemas complexos de pobreza e exclusão, que resultam dos graves problemas estruturais de habitação, de emprego, de desqualificação social e profissional, da carência de recursos institucionais e mesmo assistenciais que se conjugam com problemas de saúde, de destruição de laços sociais e familiares, de desestruturação identitária das pessoas, com perdas graves de capital social e simbólico ao nível subjectivo. Em tempo de pandemia, enfrentam-se novos problemas e desafios neste campo tão desafiante, complexo e com uma carência de recursos que sempre acompanha as políticas de luta contra a pobreza. Este estudo tem como foco os problemas agravados pela pandemia relativamente à saúde e satisfação das necessidades básicas vividas por esta população, bem como os problemas sentidos pelas instituições e profissionais, nomeadamente com os constrangimentos provocados pelo confinamento, encerramento dos serviços, o teletrabalho e regras de prevenção e protecção. Pretende identificar desafios, problemas e explora as formas organizativas das instituições e procedimentos profissionais para os ultrapassar.

No sentido de melhor compreender o trabalho do assistente social durante a pandemia, apresentam-se alguns exemplos de práticas que ilustram o seu trabalho, afirmam e legitimam a profissão. Do discurso dos entrevistados,

<sup>1</sup> Frase que integra uma nota no facebook que estimulou a urgência de produzir este estudo.

<sup>2</sup> Considera-se pessoa-sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre sem tecto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo temporário ou com paradeiro em local precário, ou sem casa (FEANTSA 1998) e estratégia nacional





destaca-se a importância da articulação da rede institucional de suporte e o papel indispensável dos gestores de caso. Este estudo inscreve-se no âmbito da pesquisa qualitativa do tipo descritivo, de forma a proporcionar uma maior aproximação com a realidade e experiências vividas pelos sujeitos. A recolha de dados foi feita através de entrevistas semiestruturadas, transcritas e submetidas à análise de conteúdo. Foram entrevistados 9 assistentes sociais, 8 do sexo feminino e 1 do sexo masculino, de diferentes contextos institucionais de intervenção social com população sem-abrigo na cidade do Porto (Quadro 1). Os participantes foram selecionados pela sua acessibilidade. Após receberem esclarecimentos prévios acerca do objetivo do estudo e aceitarem participar, foram agendadas as entrevistas, realizadas online

**Quadro 1 - Profissionais inquiridos, experiência, serviços e instituição**

AS entrevistados Função específica	Anos de experiência	Serviços onde exerce a profissão	Tipo de instituição
E1 – GC/GRP	10	CI /CD/AP/RP	IPSS
E2 – GC/TSG	15	CC	
E3 - GC	4	CI /CAT	
E4 - C	1	CS	
E5	11	ER/ CI /CC	
E6 - C	20	SAAS	
P7 - C	5	SAAS	Serviço público
P8 - C	5	NPISA	
P9	3	CAT	Serviço Municipal

**Legenda:**

**Função/função específica:** (AS) Assistente Social (GC) Gestão de caso (C) Coordenação (TSG) Trabalho social com grupo

**Serviços:** (CI) Comunidade de inserção; (RP) Residência partilhada; (CS) Cantina Social; (CC) Centro de convívio; (CD) Centro de Dia; (ER) Equipa de Rua; (CAT) Centro de acolhimento temporário; (NPISA) Núcleo de Planeamento e Intervenção para os Sem-Abrigo; (SAAS) Serviço de Apoio e Acompanhamento Social.





## A crise pandémica e o crescimento das desigualdades sociais vividas pelas populações em situação de grande pobreza

Em pleno séc. XXI, devido ao desemprego estrutural provocado, pelo processo da robotização da indústria e tecnologias de informação nos serviços, a economia transforma milhões de seres humanos em excedentários descartáveis, já não necessários para o seu “exército de reserva de mão-de-obra”: os sem-abrigo, os desempregados com baixas qualificações, os que recebem apoios do estado para viver, os refugiados. A sociedade apresenta-os como modelos negativos para pressionar a aceitação de trabalho precário a qualquer preço e em qualquer condição. Como afirma Bauman *“Cuanto más se degradara la vida de esos desocupados, cuanto más profundamente cayeran en la indigência, más tentadora o, al menos insoportables parecería la suerte de los trabajadores pobres (...) los que habían vendido su fuerza de trabalho a cambio de los más miserables salários.”* (2008:69)

O actual avanço civilizacional, impede a utilização dos métodos “terroristas” do Séc. XIX (as marcas com ferro em brasa, o corte de orelhas, a tortura), e leis semelhantes à famigerada lei dos pobres em Inglaterra que transformava “vagabundos” e “mendigos” em operários, nas “fábricas” prisão, onde o trabalho era forçado<sup>3</sup>. Damásio afirma que a actualidade poderia ser a melhor época para viver<sup>4</sup>, mas *“que é preciso estar muito distraído, para não dizer indifferente, aos seres humanos que vivem na miséria”* (2017:290), e conclui *“podemos improvisar buscas comedidas de felicidade e de eliminação da dor para o colectivo humano. Para isso seria preciso defender a dignidade humana e a reverência pela vida humana como valores sagrados e inalienáveis”* (Idem 314). São estes valores éticos do serviço Social, e outros, como o combate à desigualdade e injustiça social e às más políticas, que podem afirmar a profissão como um pilar importante neste campo de intervenção.

<sup>3</sup> Estes “mendigos e vagabundos” resultavam da expulsão violenta dos camponeses pobres das zonas rurais obrigados a procurarem nas cidades e trabalho forçado e miserável na indústria nascente, Marx (1974).

<sup>4</sup> De acordo com RULLAC (2013), em França, no coração da Europa, até 1992, os sem-abrigo eram punidos com prisão de acordo com legislação promulgada por Napoleão. Esta legislação foi alterada por pressão de movimentos sociais e mortes trágicas num inverno especialmente frio. Mas em 2002, a lei ainda previa a prisão de sem-abrigo em certas circunstâncias. Segundo o autor, representa uma identidade coletiva que continua a tratar a extrema pobreza como um crime.





A pandemia gerou ainda mais pessoas em situação de grande fragilidade económica como os trabalhadores com vínculos precários ou em situação de desemprego que ficaram sem rendimento devido à redução drástica das actividades económicas e que se transformam em sem-abrigo, por impossibilidade de alugar quartos ou casas no mercado normal de alojamento. Nestas situações de emergência, justifica-se uma resposta rápida a necessidades básicas (alimentação, higiene, alojamento e saúde), pois “*quem tem fome tem pressa*”, como afirma Damásio (2017). Como referia um profissional a questão que se colocava era: “*Como proteger do vírus quem não tem comida para o dia-a-dia?* (E5)

As cantinas obrigaram-se a alterar os modos de funcionar atingindo máximos de capacidade, nalguns locais acabou a entrega de refeições à noite, organizada por equipas de serviços de voluntariado. Os serviços de higiene reduziram e alteraram os modos de funcionamento gerando novos problemas.

*Muitas equipas de voluntários, que usam carrinhas na sua actividade, deixaram de estar nos locais habituais e fazer distribuição de alimentação às pessoas. (E5)*

*Com a falta de vagas em cantinas sociais (...) foi necessário em dois dias encontrar alternativas para que a alimentação não faltasse (...) aumentaram muito os pedidos de bens alimentares (...) O banco alimentar chegou a esgotar os armazéns. (E6)*

*Entre Março e Junho (...) foi preciso dar de comer a quem tinha fome- a instituição que servia 75 refeições no refeitório, passou a servir 180 refeições e mais reforços de jantarem takeaway.(E4)*

A alteração para o takeaway não teve em consideração as condições de vida de quem está na rua:

*Começaram a servir as refeições em sistema de takeaway. Esta situação criou problemas porque quem está na rua não tem onde aquecera sua refeição. (E2)*

A obrigatoriedade de marcação para acesso aos serviços públicos criou problemas acrescidos na satisfação de necessidades básicas. Todos os profissionais referiram problemas com a obtenção da documentação em tempo útil (e.g. cartão de cidadão), essencial para acesso aos apoios sociais (e.g. RSI). Referiram ainda o problema do acesso dos cidadãos estrangeiros à saúde.

*O direito a cuidados de saúde depende de “declaração de manifestação de interesse” em ficar em Portugal, passada pelo SEF que só aceita marcações pela NET. Estão*





*a demorar demasiado tempo. (sem essa declaração cidadãos estrangeiros só podem ir à urgências) (E6)*

A medida extraordinária de libertação de pessoas que estavam detidas para evitar contágios nos estabelecimentos prisionais aumentou o número de sem-abrigo.

*Para sair da prisão conseguiam que algum familiar e ou amigo os deixasse usar o endereço, mas sem garantir o acolhimento. Como não foram avaliadas as situações, (...) engrossaram o número das pessoas a dormir na rua. (E6)*

A desinfecção das ruas criou problemas inesperados aos sem-abrigo:

*Os serviços de limpeza da CMP devido à pandemia, desinfetaram as ruas da cidade. Os sem-abrigo que pernoitam na rua, deixam por vezes alguns pertences junto dos cartões ou dos abrigos improvisados nos locais onde dormem. Durante a desinfecção os pertences eram levados indiscriminadamente para o lixo. Alguns ficaram sem roupa, sem documentos e outros pertences e tivemos que ajudar a repor esses bens. (E4)*

### **A pandemia gerou sérios riscos para as vidas das pessoas afectadas pela grande pobreza e exclusão**

Os riscos de contágio para quem não tem casa ou dorme em alojamentos colectivos foram elevados:

*Foram desmarcadas consultas sendo que se trata de uma população de risco. Mais de 80% das pessoas que acompanhamos têm doenças crónicas. (...) Dificuldade de acesso a materiais de protecção como máscaras, álcool, gel ou mesmo acesso à informação e educação para a saúde. As medidas tomadas para a população em geral, são inadaptadas para pessoas sem-abrigo(...) Muitas pessoas sem-abrigo estão alojadas em pensões que não adoptaram as devidas medidas de prevenção(E5) Muitos habitam casas partilhadas: os hábitos de higiene que em tempos de pandemia se exige criaram tensões entre os moradores e alguns ficam em pânico com receio de ser contagiados (E2).*

*As equipas das IPSS que fazem apoio domiciliário, quando se tratava de pessoas infectadas, em alguns casos não aceitavam o serviço com o argumento que não tinham formação para tratar pessoas infectadas. Outro problema eram os fins-de-semana, pois em muitos casos não há apoio ao fim-de semana. (E7)*





O confinamento generalizado e o impedimento de sair das instituições criaram problemas e quebra acentuada nos rendimentos mesmo precários, obtidos pelo trabalho ou em fontes alternativas como a mendicidade ou mesmo solidariedades a que estavam habituados por parte de alguns comerciantes.

*Deixaram de ter trabalhos pontuais, os “biscates”, os turistas que davam umas moedas desapareceram, os carros que ajudavam a arrumar desapareceram. (E2)  
Das 23 situações que acompanho, 4 perderam os empregos e dois perderam o alojamento por não conseguirem pagar a renda (E3).*

Verificou-se também retrocesso nos processos de autonomização devido aos atrasos nas atribuições das prestações sociais, escassez de empregos e desempregos:

*Algumas pessoas já em processo de autonomização recuaram pois viveram de novo as rupturas que tinham ultrapassado tais como a perda do emprego ou até a perda do “biscate”. O acesso a prestações sociais ficou mais lento (E1)  
O confinamento colocou em causa as atividades que mais envolvem os utentes com quem se trabalha, como o acompanhamento na procura de emprego e nas atividades de formação profissional (E3)*

As mudanças que ocorreram no decorrer da pandemia exigiram a readaptação das rotinas dos utentes que tiveram que gerir e reorganizar o seu quotidiano. Perderam locais, pessoas e grupos de referência.

*Alguns dos utentes habituais do refeitório são acompanhados por outros serviços: Os que tinham hábitos de consumos, mas que se encontravam estabilizados, recaíram nos consumos neste período. A metadona, deixou de ser administrada diariamente nos serviços e passaram a ser fornecidas doses para 15 dias. (E4)  
Um senhor com 66 anos com muitas competências sociais e que gosta de participar em actividades e de conviver mas com antecedentes de alcoolismo, abstinente, com diagnóstico recente de Parkinson acaba por manifestar perturbações e desespero. As alterações que levaram ao isolamento bem como a falta de rotinas que organizavam o seu tempo e os seus espaços levou-o a fazer duas tentativas de suicídio neste período. Dada a situação de ausência de retaguarda do seu grupo de pares no confinamento e apesar do contacto diário do gestor, revelou-se muito difícil manter a estabilidade psíquica. Fez vários recursos à urgência de psiquiatria. (E2)*

A falta de alojamento, ainda que provisório, dificulta as possibilidades de encontrar uma plataforma de estabilização que permita um equilíbrio e







segurança mínimos, para prosseguir as transições necessárias para novos percursos de vida. Tudo que dificulta o acesso a alojamento agrava os problemas e desestrutura as vidas e a saúde mental de quem é obrigado a dormir na rua. Garantir uma vaga num centro de alojamento temporário tornou-se especialmente difícil. Vários profissionais referiram as dificuldades crescidas pela exigência de teste à COVID antes de ser alojado e a necessária quarentena de 14 dias no início do alojamento.

*“(...) fazer o teste implica marcar pelo telefone e muitos não têm telefone, não têm acesso à internet, nem acesso aos serviços (...) e tem que provar que não está infectado e fazer 14 dias de quarentena. Muitos desistiram do alojamento por não aguentarem a quarentena (...) outros receberam fazer o teste (E7)*

*Donos de pensões recusavam alugar porque entraram em pânico, com medo do contágio (E2)*

### **A actividade profissional e os novos condicionalismos trazidos pela pandemia**

A organização da rede interinstitucional NPISA do Porto, foi reagindo aos problemas que iam surgindo, tentando integrar o que ia sendo imposto pela DGS.

O teletrabalho foi instituído em todas as instituições e serviços, no entanto, sempre se garantiu que todos os dias existissem técnicos disponíveis para o atendimento presencial, ainda que com muitas restrições:

*(...) os profissionais do SAAS que fazem o acompanhamento directo à população em geral e especificamente à população sem-abrigo, mantiveram o serviço aberto ao público, até ao limite do possível. (...) Durante o confinamento fizeram-se diagnósticos e acompanhamentos à distância, via telefone. Contudo, mantiveram-se algumas visitas domiciliárias e realizaram-se encontros entre colegas da rede o que permitiu responder a algumas situações. (E6)*

*O teletrabalho obrigou a estruturar o acompanhamento social de outra forma, passou-se a usar mais o telefone, mas nas situações de especial gravidade continuou-se com a abordagem em contexto de rua, ou o acompanhamento das pessoas para fazê-las chegar às unidades de saúde. (E2)*

*Procedimentos aparentemente simples como conseguir a renovação de CC e realizar a inscrição no IEFP, (...) marcar consulta num centro de saúde (...) ou entregar a documentação para o RSI ficaram difíceis, passaram os gestores de caso a assumir inteiramente a mediação visando a facilitação do acesso (E1).*





O teletrabalho criou novas dificuldades e necessidades de adaptação para se garantir a interação entre os profissionais bem como para se manter os espaços de reflexão coletiva: Como afirma Bento “*É aconselhável que os técnicos e as equipas possam ter um espaço de supervisão que ajude a conter a pressão e a reverberação emocional que este tipo de trabalho exige*” (2002:112)

*O teletrabalho dificultou o trabalho de equipa e a dificuldade de partilhar e debater os problemas com a equipa, o que torna o trabalho menos produtivo. (E3)*

*Foi muito estressante para todos, parecia que os profissionais nem sabiam trabalhar, todos os problemas pareciam novos! (E8)*

*As equipas e as instituições tiveram pouco tempo para se adaptarem à nova realidade, a comunicação foi difícil, as pessoas em teletrabalho nem sempre conseguiam responder às necessidades manifestadas pelas pessoas (E5)*

*Os profissionais desesperavam porque queriam responder a todos os utentes e seus problemas sem querer deixar ninguém para trás. (E8)*

Alguns problemas da vida profissional manifestaram-se de forma muito viva, como por exemplo a conciliação entre vida profissional e vida familiar

*Os profissionais estavam em casa, muitos com os filhos no domicílio, devido ao encerramento de escolas, creches e jardins infantis a tinham que se dividir entre a responsabilidade parental de acompanhar os filhos e ao mesmo tempo atender os utentes ansiosos e preocupados. (E8)*

O contacto não presencial e a perda da proximidade criaram problemas da relação utentes-profissionais e provocou insegurança nos utentes e pressão nos profissionais:

*Muitos dos utentes não tinham telefone e estavam impedidos de se deslocarem aos serviços. (E3)*

*Tiveram menos acesso aos técnicos que os acolhem, devido à redução ou anulação dos atendimentos presenciais em muitos dos serviços. (E5)*

*Maior dificuldade em manter contacto com utentes que pernoitam na rua e que têm rotinas menos organizadas (...) o assunto da pandemia não passou ao lado dos utentes, pelo que também evitavam procurar as instituições pela incerteza da disponibilidade dos profissionais para os atender. (E1)*

*Tudo é muito impessoal, pelo telefone, é apenas uma voz, falta a relação empática e outros elementos de observação que complementam as informações verbais. Por isso o diagnóstico das situações ficou, muitas vezes, incompleto. (E6)*





*Com a contenção de contactos, com o teletrabalho e alguma desorganização face a um novo contexto, tornou-se mais moroso fornecer apoio. A grande preocupação foi garantir que as pessoas não se afastavam, garantir proximidade e evitar que fosse perdido o rasto desta população muito instável, que não tem rede familiar, ou quando a tem não está ativa. (E5)*

Um dos profissionais, preocupado com a ausência de procura de apoio por parte dos seus utentes com quem mantem normalmente uma relação de grande proximidade, percorreu nas horas livres a cidade para os encontrar e pode observar “*uma imensa fragilidade social*”

*“a cidade estava vazia, e as pessoas que circulavam eram sem-abrigo, pessoas em grande isolamento e com problemas de saúde mental. Com a crise, os obstáculos já difíceis parecem impossíveis de ultrapassar (...) Senti muita insegurança e falta de esperança (...) deixaram de acreditar numa possível autonomização, nos processos de mudança das suas vidas que tinham sido iniciados e eram interrompidos. (E2).*

A pandemia confirmou a importância de uma das bases da estratégia de intervenção que é o gestor de caso, como elemento estrutural da intervenção junto dos sem-abrigo. Como afirma Bento (2002), os sem-abrigo necessitam de cuidados continuados e investimento a longo prazo, com estabelecimento de uma relação pessoal de confiança com capacidade de escuta, tendo em conta a fragmentação das suas relações de “desfiliados”. O gestor de caso é a pessoa de referência, que faz a mediação para aumentar a teia relacional:

*Os utentes ligavam muito, para os seus gestores de referência e para os serviços (E8). As pessoas sem-abrigo faziam fila ou amontoavam-se à porta dos serviços na esperança de encontrarem os seus técnicos de acompanhamento para solicitar apoio. Era preciso evitar a perda da rede de apoio e a possibilidade de recorrer a profissionais de referência, que são o recurso para o aconselhamento e orientação necessários para as decisões que diariamente têm que tomar. (E5)*

*Os técnicos quando perdiam o contacto com os seus utentes tentavam saber se eles tinham recorrido às refeições (nas cantinas sociais) ou faziam recurso dos voluntários para os encontrar. (E4)*





### **Problemas desafios e estratégias - responder aos problemas apesar dos constrangimentos.**

Segundo Bauman (2005), as cidades converteram-se em locais de concentração de problemas de origem mundial como o desemprego e a poluição e assistimos à busca desesperada de soluções locais para problemas produzidos pela globalização.

O processo de implementação da primeira Estratégia Nacional para Apoio aos sem-abrigo fez surgir a rede local de instituições que integram o NPISA do Porto hoje instituída e liderada pela CMP. Essa rede como observa Bento (2002:248) “*deve ser a estrutura de cuidados abrangente e coordenada, que ofereça um “enquadramento estável, seguro e personalizado”*”. Constitui o suporte fundamental para a articulação interinstitucional visando reunir, organizar recursos e respostas que sejam suporte às exigências desta intervenção social tão complexa. A definição de prioridades, a coordenação dos serviços, a tomada de decisões em assembleias regulares tem permitido a troca de experiências, avaliação e consolidação de boas práticas, interconhecimento dos serviços, coordenação de procedimentos que contrariaram a fragmentação anterior da intervenção social com esta população. Esta rede teve que se confrontar repentinamente com diversos serviços encerrados, que exigiram alteração imediata das formas de funcionamento e soluções alternativas às respostas insuficientes.

*Quando encerraram balneários e lavandarias devido às novas regras de higiene, foi necessário reunir a rede do NPISA de emergência para encontrar solução para as pessoas que pernoitavam na rua. Uma instituição no centro manteve os balneários abertos mas foi insuficiente, sobretudo a parte ocidental da cidade que ficou sem este tipo de serviço. Relativamente à alimentação (...) foi necessário reforçar os serviços que se mantinham em funcionamento, como foi o caso do serviço da Igreja do Marquês. Foi necessário montar um sistema de articulação, nomeadamente com a autarquia e juntas de freguesia para a distribuição de alimentação, para fazer chegar a alimentação, a pensões e hostels, onde estavam pessoas em quarentena. (E8)*

O avolumar de pedidos de ajuda económica não foi sentido da mesma forma por todos, mas procuraram alternativas

*(...) Face ao aumento do volume de pedidos, a administração das verbas da acção social tornou-se mais lenta e parca (...) profissionais de linha da frente eram acusados por não resolverem as situações e recusarem recursos. Esta situação é muito desgastante e desmotivadora para quem perante situações de grave carência nada*





pode fazer. (...) *Mas com o abrandamento do turismo (...) alguns proprietários começaram a aceitar os alojamentos e normalizaram preços que antes estavam a preços absurdos. (E6)*

*A atribuição de apoio económico foi desburocratizada. Ajudamos a pagar alojamento e foi facilitada a entrega de documentos comprovativos, para evitar deslocações desnecessárias. (E7)*

*Algumas pensões e hostels aceitaram ficar com pessoas sem-abrigo em quarentena por suspeita de infecção ou mesmo infectadas com o vírus. Nestes casos a Segurança Social teve que suportar custos mais elevados. Um imigrante indiano ficou infectado e a família que o tinha acolhido expulsou-o de casa e por isso ficou sem-abrigo e doente. Um hostel recebeu-o mas com custos acrescidos devido aos cuidados de higienização e utilização privada de casa de banho. (E8)*

As instituições e serviços com recurso à disponibilidade clara dos seus profissionais procuraram garantir os serviços ou transformá-los de acordo com as circunstâncias:

*Os profissionais que coordenam mantiveram-se na instituição (...) deram força anímica aos que tinham que fazer o trabalho presencial (...) um outro aspecto importante foi que o Presidente do Conselho de Administração esteve sempre presente (...) o que contribuiu para a rapidez nas tomadas de decisão emergentes para a adequação ou até alteração das rotinas dos serviços tão necessários disponibilizar (E1).*

Mas esse esforço foi por vezes contrariado por obstáculos difíceis de ultrapassar:

*Uma equipa de RSI ficou toda de quarentena logo no início da pandemia (E1)*

Os espaços de serviço de refeições ou de entrega takeaway, garantiram a provisão de alimentação e reforçaram a sua função de mediação social na ligação aos gestores numa fase em que se podiam perder dada as dificuldades de contato:

*Como era dos poucos serviços voluntários de alimentação abertos e as cantinas estavam lotadas, os gestores de caso e os gestores de tarefa (...) devido à libertação extraordinária de presos durante a pandemia, fizeram marcações de refeições e deixaram orientações junto dos voluntários para garantir que não perdiam o contacto com os utentes (...) Passávamos informações sobre como recorrer ao gestor de caso aos utentes que andavam perdidos, dávamos informações sobre cuidados de higiene e como obter medicação. Como afirmou um utente "se vocês não tivessem aberto o portão, muita gente teria de fazer furos novos no cinto" (E4)*





O aumento de procura de apoio e o que ia sendo imposto pela DGS levou as instituições e os profissionais a adaptarem formas de funcionamento, alargando objetivos e inventando novos modos de ajudar as pessoas.

*Foi preciso montar uma estratégia. Era necessário evitar ajuntamentos dentro do serviço por isso as portas fecharam, mas a segurança mantinha-se à janela para receber os pedidos que iam sendo tratados por um profissional destacado para o atendimento, fazendo-se para isso, entrar os utentes um a um (...) Foi necessário adaptar os espaços dentro dos serviços existentes, como foi o caso do Albergue do Porto, que tendo dois locais de alojamento adaptou um, para que as pessoas pudessem fazer quarentena. A CMP adaptou o Hospital Joaquim Urbano para permitir o alojamento de pessoas sem-abrigo em situação de quarentena. (E8)*

*A sala de convívio deixou de funcionar não permitindo a interação desejável, mas foi necessário manter o contacto diário com os utentes, assim, passámos a procurar os nossos utentes articulando com os responsáveis das pensões ou com os centros onde realizam terapias; (...) Os atendimentos nunca deixaram de existir, passaram a ser feitos à janela, no mesmo patamar, com os devidos cuidados. Resposta com horários mais prolongados apesar de menos proximidade física devido à pandemia. As equipas de rua tiveram mais procura – Os beneficiários continuam na rua com as mesmas rotinas e ficam perdidos já que algumas equipas alteraram os circuitos e as rotas. Como nos deslocamos sem veículo conseguimos acompanhar pessoas aos locais onde existiam os recursos bem como acedemos a locais onde não havia acesso para viaturas, locais esses de refúgio de alguns já que não queriam ser encontrados pela polícia que não os deixavam estar nas zonas habituais. (E5)*

*Conseguimos cabazes de alimentação para famílias que tinham casa mas não tinham comida. Por muito bom clima que tentemos criar aqui no Espaço, nunca será o mesmo a família confeccionar as suas refeições e tomá-las em casa, sobretudo para as crianças. Colaboramos com grupos de apoio que se organizaram em movimentos solidários e que colaboraram com o refeitório, como é o caso da HOPE. Com este grupo e com divulgação de vídeos nas redes sociais conseguimos alargar os seus apoios. Conseguimos inclusive alugar um quarto num Hostel com o dinheiro angariado por este grupo nas redes sociais para alojar duas pessoas que ficaram na rua devido à situação de desemprego. Trabalhavam na restauração e eram de fora do Porto, mas não queriam voltar aos seus locais de origem por saberem que aí não encontrariam solução. (E4)*

Os planos de contingência das instituições e regras de prevenção criaram problemas acrescidos à gestão dos alojamentos e exigiram maior capacidade na mediação de conflitos e reforço do trabalho pedagógico por parte das equipas técnicas:





*O encerramento das pessoas num ambiente fechado, em oposição ao ambiente mais aberto existente antes da pandemia, criava ansiedade e descontentamento. As pessoas acolhidas na instituição podem sair mas durante um período muito reduzido. (...) o contacto presencial permanente entre os utentes e entre estes e a equipa, provocava atitudes conflituosas. Intervir nestas situações foi imperativo. (...) Simultaneamente verificaram-se atitudes de resistência às medidas de confinamento por incompreensão relativamente à sua utilidade. Isto obrigou a uma intervenção pedagógica individual e grupal. No entanto, apesar do esforço da equipa verificaram-se abandonos do centro de acolhimento durante este período. (E9)*

Dinâmicas de funcionamento nos alojamentos para a quarentena, exigiram procedimentos profissionais que evitassem o abandono:

*Face ao número elevado de utentes com dependência alcoólica, a equipa de profissionais sabia à partida que a ordem de confinamento que impedia saída livre das instalações aliada à síndrome de abstinência poderia ser fatal, ou originar o abandono. Foi debatido o problema em reunião de equipa e optámos por realizar uma entrevista individual com o utente, com a participação dos colegas enfermeiros, para perceber o tipo e quantidade de consumo. Assim foi estabelecida uma estratégia de intervenção, que salvaguardava o acompanhamento médico que tinham, a medicação que realizavam e os rendimentos que possuíam a fim de proceder ao controlo do consumo de álcool. A aquisição de medicação necessária para o período de confinamento e o tabaco foi outra preocupação da equipa visando estabilizar humor e ansiedade e mais uma vez diminuir o abandono. (E9)*

Muitos dos utentes sem abrigo que são acompanhados pelas instituições e serviços e como tal têm gestor de caso, não pernoitam na rua, estão alojados em quartos, em instituições, em apartamentos partilhados e em casa alugadas pelo que, estes foram conhecendo as medidas de prevenção generalizadas a toda a população. Os problemas sentidos relacionavam-se com a incapacidade económica para fazer face aos custos do novo tipo de higienização que se impôs.

*Usar máscara, usar gel desinfetante, manter espaços bem limpos, são novas regras. Aceder aos serviços só com máscara, mas as máscaras custam dinheiro e quem não tem não pode entrar nos serviços. Verificamos que as máscaras que muitos utentes usavam tinham elevado tempo de uso. Por exemplo chegou ao serviço uma família que acabou por dizer que tinha apanhado máscaras do chão para poder entrar no serviço. Por isso a equipa técnica decidiu entregar máscaras aos utentes que se deslocam ao serviço, mesmo não tendo sido previsto superiormente esta entrega gratuita (como acontece nos hospitais). (E7)*





Funcionamentos já experimentados provaram as suas potencialidades de adaptação de forma flexível à diversidade de utentes, nomeadamente idade, sexo, nacionalidade, tipo de dependência, ausência de diagnósticos de saúde ou em fases muito diferenciadas de intervenção, o que exige capacidade e imaginação de toda a equipa.

*Foi acolhido um homem que tinha cães e por isso de acordo com a estratégia da instituição os animais foram também acolhidos. Este senhor dormiu na rua com os cães durante meses, estabelecendo com eles uma vinculação forte. Foi integrado no centro, mas nas duas primeiras noites não dormiu na sua cama, mas sim na box junto dos cães, apesar dos esforços feitos para lhe garantir que os cães estavam alimentados e protegidos num abrigo dentro da instituição. Foi preciso consolidar a sua confiança relativamente ao bem-estar dos animais, que a equipa se esforçou por garantir e demonstrar, para que na 3ª noite ele comesse a dormir na cama do seu quarto. Embora se tenha levantado com frequência para verificar que os animais estavam bem não abandonou o alojamento. (E9)*

Como afirma Paugam (2003: 111) “o reconhecimento pelos outros é um factor essencial do processo de inserção”, sendo que um dos factores do reconhecimento é a utilidade social. Por isso é interessante verificar que um dos profissionais, em plena pandemia, não desistiu com as dificuldades: quando o apoio domiciliário não conseguia responder por sobrecarga de trabalho (dada a redução da equipa por terem elementos infectados), solicitou e organizou os seus utentes para levarem alimentação a idosos e outros sem-abrigo imobilizados pelo confinamento,

## Conclusão

Pode concluir-se citando Bento que para intervir junto dos sem abrigo é preciso “comida, roupa, alojamento, adequado às suas características e necessidades, educação, trabalho cuidado de saúde, pessoas que gostem deles, apoio social, protecção judicial, sensibilização dos meios de informação e da sociedade, programas específicos e permanentemente renováveis, medidas fortes dos governos” (2012:248).

Afirmam-se os profissionais implicados no combate à grande pobreza e exclusão, com resiliência como o profissional (E1) que desde Março de 2020 procura um seu utente com quem perdeu o contacto porque não foi possível conseguir apoios na rede, no dia em que ele foi libertado da prisão, para alojá-lo. Ou o profissional (E2) que nas horas livres percorria a cidade em confinamento à procura de estabelecer o contacto presencial e de olhos nos olhos







com as pessoas que acompanhava. E os que compreendem que as mudanças na vida das pessoas com quem trabalham precisam de oportunidade e tempo. E até a pandemia pode ser uma oportunidade por mais complexas que sejam as histórias de vida: *“um homem com mais de 60 anos muito doente (doença respiratória, alcoolismo e tabagismo) com várias tentativas de alojamento que não resultaram (expulso de pensão 2019; integrado em casa de familiar donde sai, abandona albergue em março 2020). Em pleno confinamento permanece a pernoitar na rua muito doente e sem poder movimentar-se (é alimentado com apoio de outros sem abrigo que lhe levam as refeições). Finalmente, e após muita insistência por parte do seu técnico gestor, aceita um alojamento de emergência e inicia tratamento. (Outubro 2020). (E2)*

Afirmam-se os profissionais com disposição para a auto e hétero reflexão sobre a sua prática, como o demonstram as interrogações “será que seria diferente se eu tivesse...” Ou as perguntas que faziam quando se referiam ao encerramento dos serviços”. “Será que poderia ter havido alternativas? Como defende AMARO *“é urgente que definitivamente os assistentes sociais não se assumam apenas com um fazer, mas também com uma reflectividade sobre a acção. (...) a rejeição veemente do pressuposto empirista afigura-se como fundamental para a consolidação de um quadro de referências próprias ao Serviço Social. (2012:271).*

Afirmam-se aqueles profissionais que não desistem de procurar soluções alternativas às falhas e atrasos dos subsídios, à desorganização causada pelas imposições de regras institucionais sem planeamento, à desinformação ou até à variação da informação causadas pela situação de pandemia.

Afirmam-se ainda os profissionais que resistem com autonomia *“distribuímos máscaras gratuitas mesmo sem autorização superior” (E7).* E ainda os que em período de confinamento e isolamento reforçam os laços comunitários e as redes de solidariedade e conseguem com isso valorizar a identidade de pessoas sem-abrigo, facilitando que se assumam como atores numa sociedade que como afirma Bauman os categoriza como gente *“sin oportunidad ni siquiera necesidad ser readmitida en la sociedad organizada. Es gente sin una función que ya no realiza contribuciones utiles para la vida dos demás.”(2008:103)* Porque construir laços e reforçar solidariedades é um imperativo ético do Serviço Social Granja (2019). Ora, para agir com ética temos que desenvolver uma *“racionalidade prudencial”* segundo Albuquerque (2017), que nos permita mobilizar o conhecimento sobre as situações e a experiência acumulada, para pensar, julgar, decidir, com capacidade criadora mas com ponderação sobre as capacidades da acção, sem perder a intenção ética original nos difíceis meandros da intervenção social.





## Referências bibliográficas

Albuquerque, C. (2017). A reflexividade no quotidiano profissional dos assistentes sociais. In C. Albuquerque, & C. Arcoverde (Eds.), *Serviço social contemporâneo: reflexividade e estratégia* (pp. 28-46). Lisboa: Pactor.

Amaro, I. (2012). *Urgências e Emergências do serviço social: Fundamentos da Profissão na Contemporaneidade*. Lisboa: UCP.

Bauman, Z. (2006). *Confiança e medo na cidade*. Lisboa: Relógio d'Água.

Bauman, Z. (2008). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Bento, A. & Barreto, E. (2002). *Sem Amor, Sem Abrigo*. Lisboa: Climepsi editores.

Damásio, A. (2017). *A estranha ordem das coisas: A vida, os sentimentos e as culturas humanas*. Lisboa: Temas e Debates.

Granja, B. (2019). Ethical Challenges on education and practice on Social Work facing up changes and on society and social police. In C. Oldrich, & J. Keller (Eds.), *European dimension in social work and practice* (pp.105-115). Praga: Sociologické nakladatelství.

Marx, K. (1974). *O Capital*. Lisboa: Edições Delfos.

Rullac, S. (2013). The emergence of a state-aided aberration? The case of the homeless in France. In S. Rullac & E. Januszewska (Eds.), *Social problems in Europe: Dilemmas and possible solutions* (pp 89-104). Paris: Le Harmattan.





## O papel do Serviço Social na territorialização das políticas sociais

Cláudia Garcia

*ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa*

Inês Amaro

*ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa*

### Resumo

A reconfiguração dos modelos de bem-estar traduz-se em novos e renovados desafios para o Serviço Social, que tem que refletir sobre as suas práticas e papel nas tendências de territorialização das políticas sociais. Uma das expressões da reconfiguração dos modelos de bem-estar é a descentralização, a qual, no caso Português, tem uma expressão territorializada através da valorização do local como campo privilegiado de ação, quer decorrente da sua maior proximidade aos problemas sociais, como às redes de parceiros, nos quais se incluem as organizações da sociedade civil. Caminha-se para estratégias de intervenção social que procuram alavancar os utentes como sujeitos ativos dos seus percursos/projetos de vida, a par e passo com outros atores sociais, os quais tem um papel cada vez mais emergente na resolução dos problemas sociais tendo-se patente neste processo o risco da dualização, do controlo e da normalização social, tendências que expressam a retração das funções sociais do Estado. O enfoque no desenvolvimento local, onde o trabalho comunitário ganha cada vez maior relevância, apelando e valorizando a participação em prol da emancipação social exigem a reflexão crítica sobre, por um lado, as tendências da territorialização das políticas sociais e reconfigurações sociais que das mesmas decorrem e, por outro lado, sobre o posicionamento do serviço social enquanto profissão.





**Palavras-chave:** Reconfiguração dos modelos de Bem-Estar; Políticas Sociais territorializadas; Serviço Social; Participação.

## Introdução

O presente artigo resulta da reflexão levada a cabo ao longo da construção do quadro teórico conceptual do doutoramento em Serviço Social tendo como objeto de estudo a análise do papel do Serviço Social nas dinâmicas de territorialização das políticas sociais. Pretende-se potenciar o questionamento crítico reflexivo sobre a intervenção em Serviço Social neste processo de reconfiguração do modelo de Bem-Estar procurando-se identificar linhas orientadoras sobre o papel do Serviço Social na tendência de territorialização das políticas sociais, indagando-se contribuir para a valorização do Serviço Social comunitário enquanto área de saber e intervenção.

### 1. Expressões de reconfiguração do modelo de Bem-Estar Português

A reconfiguração dos Estados de Bem-Estar tem sido debatida por diferentes autores concluindo Carolo (2015:201-202, com base em Heimerijck, 2008) que “os sistemas têm mudado muito, em diferentes dimensões, mas que fundamentalmente se trata de um processo de recalibração, sem mudar a essência do sistema, nem o papel do Estado enquanto seu garante” (...) significando esta recalibragem a “tentativa de ajustamento dos dispositivos de proteção social existentes, face aos novos desafios e expectativas da sociedade.”

As políticas de integração, “próprias ao projeto original dos Estados Providências”, que se traduziam em lógicas de solidariedade passiva, são substituídas por políticas sociais ativas “que se orientam por uma lógica de discriminação positiva visando populações particulares e zonas sociais específicas” (Branco, 2008:82) O cidadão torna-se simultaneamente produtor e consumidor de políticas e o processo de reconfiguração do modelo de Bem-Estar tem introduzido novas dinâmicas compiladas por Ribeiro, Correia e Caramelo (2010) como o acentuar do “enfraquecimento das formas de proteção social e uma orientação mais acentuada para a individualização, adaptabilidade e flexisegurança (Hirata, 1997; Castel, 1999; Paugam, 2003), que marcam as políticas de inclusão social que vêm atribuindo maior centralidade ao indivíduo (Lind,





1995), assentando menos em lógicas assistencialistas e mais de ativação (Hespanha, 2002; Fittoussi e Rosanvallon, 1997; Cimeira de Lisboa, 2000), que enfatizam ambivalentemente o trabalho em parceria, em rede e a necessidade de aproximação aos contextos locais nos quais os fenómenos se particularizam (Comissão Europeia, 1994; Rodrigues e Stoer, 1998; Hespanha, 2008). Defende-se que esta territorialização promoverá mais efetivamente a inclusão social, mas podendo igualmente constituir-se como uma nova modalidade de controlo social e normalização (Marques, 2004).”

Desde o III Quadro Comunitário de Apoio que o Governo vem a dar primazia a ações integradas de base territorial defendendo a ideia de desenvolvimento sustentado no local, potenciado pelo conhecimento profundo da realidade social e económica de cada território, quer no âmbito do diagnóstico das necessidades como das ações em curso ou em falta, e pela ativação das populações que se transformam em atores ao terem um papel ativo na implementação de projetos que se posicionem como resolutórios dos seus problemas.

Autores como Santos (2013); Covas e Covas (2013); Ventura (2015); Gonçalves (2018); Dias e Seixas (2020), ressaltam o papel da globalização, da integração política à escala europeia e da descentralização como condicionantes de uma renovada forma de pensar o Estado. Esta reformulação do papel do Estado assenta na reflexão sobre as suas capacidades. Figueiredo (2009), Dias e Seixas (2020) reforçam o papel dos programas e projetos com impacto territorial que tem emergido ao longo das últimas décadas no âmbito das políticas públicas de coesão da União Europeia, as quais vêm, segundo Ventura (2015:23) dar ao “espaço local” novas dinâmicas emergindo o conceito de políticas públicas de base territorial como uma estratégia “para fazer face a problemas de desenvolvimento relacionados com a crise do Estado social e com a escassez de recursos que desafiam a transformação do Estado, da economia e da sociedade.”

## **2. A territorialização das políticas sociais**

Desde o ano 2000 que os Quadros Comunitários de Apoio dão primazia a ações integradas de base territorial, sendo exemplo as iniciativas LEADER, EQUAL, os PER, os USER, entre outros que apoiando-se em estratégias que definem linhas específicas de apoio a programas, projetos e ações visam combater problemas sociais específicos, em territórios concretos. Encontramos uma tendência para a territorialização das políticas públicas no geral no Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território – PNPOT na





Cimeira Mundial do Desenvolvimento Humano (1995), subscrita por Portugal, e no relatório Barca (2009), e de territorialização das políticas sociais no Livro Branco da Política Social Europeia (1994), nos Programas de Luta Contra a Pobreza<sup>1</sup>, emergindo ao longo dos últimos anos um vasto conjunto de medidas/estratégias assentes na descentralização de competências e no envolvimento dos governos locais, com especial enfoque no âmbito da ação social, onde a tendência tem sido o desenvolvimento de projetos integrados de base territorial, importando aqui se diferenciar impacto territorial das políticas públicas do processo efetivo de territorialização das políticas públicas, sendo coisas diferentes<sup>2</sup>.

O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional em 2010 definiu territorialização das políticas públicas como “as políticas concebidas e implementadas segundo um quadro estratégico prospetivo elaborado a partir de um dado território, com graus eventualmente diferentes de participação do sistema de atores regionais e locais (IFDR, 2010:11)

A tendência, para a territorialização das políticas públicas, salienta o facto de que as políticas de desenvolvimento da União Europeia têm tido na coesão territorial o seu princípio orientador (Dias e Seixas, 2020; Ventura, 2015; Covas e Covas, 2013; Santinha, 2014; Medeiros 2016<sup>a</sup>) tendo o território adquirido ao longo das últimas décadas, fruto da globalização, uma crescente valorização emergindo as “*place-based development policy*”; “*place-based policies*”; “*territory-focused public policies*”; “*local-based policies*”, traduzidas para políticas públicas de base territorial (PPBT) como renovadas expressões das opções de desenvolvimento e reformulação do papel do Estado. “Ao evidenciar o território como construção social, a territorialidade traduz um processo relacional e histórico sem o qual não é possível compreender o desenvolvimento. É esse processo que podemos designar de “territorialização”, indicando o enraizamento e identificação de uma organização, grupo ou indivíduo com um território, tanto em termos políticos, económicos, mais materiais quanto em termos culturais e simbólicos, fortemente imateriais.” Dias e Seixas (2020:49 com base em Haesbaert, 2005)

<sup>1</sup> “Desde o início da década de noventa, apoiou iniciativas locais, com o objetivo de combater a pobreza e a exclusão social, de acordo com uma lógica integrada e articulada que realça a importância das parcerias locais e do *empowerment* institucional, numa finalidade de auto-sustentabilidade das ações futuras” em <https://www.eapn.pt/projeto/10/activar-a-participacao>

<sup>2</sup> Dias e Seixas (2020) no seu artigo Territorialização de políticas públicas, processo ou abordagem exploram esta diferença.





Esta reformulação do papel do estado surge alinhada com a tendência de descentralizar e desconcentrar um sistema de providência que “teoricamente em Giddens (2007), implica um sistema racional de providência social público, através de lógicas colaborativas de ação coletiva participadas, que salvaguardem direitos específicos de pessoas, grupos e territórios, em complementaridade com um sistema universal, isto é, articulando e coordenando no território estruturas sociais em torno da concepção de polity – centred analysis.” (Gonçalves, 2018:53 com base em Skocpol, 1985). A premissa de que “a mesma dimensão não se ajusta a todos” / “*one size does not fit all*” alimenta este renovado paradigma de desenvolvimento no qual os polity centred analysis (Skocpol, 1985) surgem como novos espaços de construção social nos quais é reforçada a relação Estado-Sociedade, como potenciadora de novas institucionalidades e de processos decisórios que se desejam mais democráticos. Salienta-se que este processo não tem presente na sua concepção a anulação da intervenção do Estado, mas sim a “ideia de constante entrecruzamento de cada um dos níveis de exercício do poder público (Ventura, 2015:6)

Dias e Seixas (2020:48) ressaltam a importância de se clarificar se a territorialização das políticas públicas se trata de um processo ou de uma abordagem, entendendo por abordagem “aproximação ao território”, “as formas pelos quais o faz, tendo em conta as etapas tradicionalmente presentes nesse processo/ ciclo” e por processo “a mudança da qual esta nova abordagem decorre”, “o ciclo em que o Estado, por via das suas instâncias de governo, procura dar resposta à dicotomia inerente à ação pública: estimular o crescimento económico e promover a justiça social (Bachtler, 2010)”, seguindo-se a conclusão dos autores que “a proposição que se coloca é que quando falamos de territorialização das políticas públicas (TPP), estamos a falar de uma mudança de processo das políticas públicas e não apenas de uma nova abordagem dentro daquelas que são as suas etapas tradicionais.” Este processo pode tomar diferentes tipologias<sup>3</sup>: focando-se as *place-based development policy* pois vão de encontro ao já mencionado relatório Barca<sup>4</sup> (2009) cujas principais características são se tratar de uma estratégia de desenvolvimento de longo

<sup>3</sup> Relatório Barca: uma agenda para a reforma política da coesão (Barca, 2009) propõe *place based development policy* como uma abordagem para o desenvolvimento harmonioso e de combate às disparidades entre regiões.

<sup>4</sup> Relatório Barca: uma agenda para a reforma política da coesão (Barca, 2009) propõe *place based development policy* como uma abordagem para o desenvolvimento harmonioso e de combate às disparidades entre regiões.





prazo que visa reduzir a ineficiência e as desigualdades em locais específicos através da produção de bens e serviços públicos integrados e adaptados ao local, com recurso aos conhecimentos locais e a práticas participativas, através de processos de governança multinível. Geram-se novas territorialidades, sendo que a territorialização das políticas públicas no geral e das sociais no particular tem vindo a ganhar expressão sendo um processo que pode apresentar uma sucessão de movimentos entre territorialização – desterritorialização, reterritorialização, que importa analisar na organização centro/periferia; global/local; governo/ indivíduo nos quais vem sendo reforçado o papel das redes, a necessidade de mediação e regulação das relações de poder, a diversidade de atores, processos nos quais conceitos como parcerias, contratos e ações locais de desenvolvimento social se tornam rotineiros, esperando-se do poder político que oriente, informe, coordene, racionalize as condições e garanta direitos e liberdades fundamentais, emergindo o conceito de governança pois “a criação de redes, enquanto formas de organização que abrem as hierarquias dos Estados e das suas instâncias de governo à “Governança”, isto é, a relações de cooperação e parceria entre atores públicos e privados, tornou-se uma dimensão fundamental do desenvolvimento territorial.” (Dias e Seixas, 2020:50 com base em Covas & Covas, 2013; Fuini, 2014)

A visão de que o território é fator de desenvolvimento estratégico, integrado e sustentável (Ventura, 2015:20 com base em Cordeiro e Martins, 2012 e Cordeiro, Alcoforado, Ferreira, 2012), mas também uma construção social e política está intimamente ligado, como visto acima, ao conceito de *governança* como estratégia para balancear necessidades e capacidades, para gerir redes e interesses em prol de um fim comum. Os modelos de governança<sup>5</sup> proliferam como instrumento jurídico privilegiado de coordenação das políticas públicas e, assim, reconhecem o nível intraestadual (regional e local) como o elemento dinamizador de uma resposta integrada.

Concluimos assim existirem três condições essenciais para se pensar em políticas de desenvolvimento territorial: “i) o reposicionamento das capacidades estatais, ii) esse desenvolvimento se pautar pela inovação resultante de aprendizagens coletivas (com base em Dias e Seixas, 2020:50 citando Dallabrida, 2015) e a existência de relações de governança (Ventura, 2015; Covas e Covas, 2013).

---

<sup>5</sup> Governança expressão que caracteriza um novo poder de “governar” ou “governance” extraído de uma recente linha teórica alemã estudiosa das mutações da ação política e administrativa estadual e elaboração de políticas públicas. Essencialmente aponta a governança como força de direção sem a impor. (Ventura: 2015:8)





Esta tendência para a territorialização acarreta o risco da fragmentação, que exige colaboração, cooperação interorgânica e intersectorial (Ventura, 2015:9), participação, alinhados com os princípios da governança (transparência procedimentos, gestão prudente dos recursos; eficiência), onde aqui se inclui a responsabilização/*accountability* “ (maior escrutínio político e público em todas as etapas do processo de política) ” Dias e Seixas (2020:53 com base em Bachtler, 2010) em prol do reforço da cooperação e da coesão social na elaboração de políticas públicas territorializadas, optando-se por enunciar o fenótipo exposto por Ventura (2015:23, com base em Figueiredo, 2010) em forma de triângulo: (1) na base, temos um território pertinente consoante a política pública em análise; (2) na linha ascendente, uma visão que enquadra a mobilização entre atores e modelos de governança local e regional, com geometria variável e não rígida, os quais operam segundo uma visão estratégica, em domínio de atuação como: recapitalização, eficiência, racionalização, integração/cooperação horizontal e vertical entre serviços e segmentos territoriais e enquadramento legal de parcerias entre a administração central, local e terceiro setor para a partilha de orçamentos e fundos estruturais; (3) na linha descendente, uma visão sobre o território concreto, com as suas dinâmicas associadas, em nome de uma maior inclusão territorial”.

Dias e Seixas (2020:57) designam este processo de territorialização das políticas públicas como um novo ciclo de políticas públicas, que assentam em processos de governança multinível, no qual os órgãos centrais e regionais se tornam mais sensíveis à especificidade dos territórios, permitindo que os atores locais/regionais participem no ciclo das políticas públicas, sendo este também um processo com múltiplos atores no qual “o principal papel do Estado passa a ser o de regulamentar, coordenar e supervisionar a ação de redes de atores regionais e locais”, os quais através de mecanismos de governança territorial/multinível, assumem o protagonismo na conceção e implementação de políticas públicas.

### 3. O Local campo de intervenção social

O local tem-se assim posicionado como um campo privilegiado de coordenação e articulação de recursos, em que a proximidade e o conhecimento de situações concretas por parte das instituições locais potencia uma discussão e decisão mais ágil num contexto de emergência de “novos modelos de governança territorial, que ganham peso junto de fenómenos de europeização de enquadramento comunitário (...) contribuindo para a antecipação de novas formas de





governança (...) que exigem inovação no mosaico organizacional do Estado que sustentem a ação integrada de base territorial das políticas públicas.” (Ventura, 2015:4) investindo-se em abordagens multiníveis, nas quais o local, o seu contexto específico, as relações próprias de cada comunidade, são *inputs* a considerar no desenho de respostas alternativas aos problemas sociais o que se tem mostrado um percurso longo e “atribulado” no contexto nacional em que Ventura (2015:28-29) com base em autores como Aragão (2005); Silva (2012); Ruivo, Francisco e Gomes (2011) salienta as fragilidades nacionais nesta reorganização político administrativo, focando “falhas e fragilidades em processos de desconcentração, objetivos inacabados que apenas redundaram na mera transferência de competências para os municípios; (...) diferentes existências institucionais nos territórios levando a estratégias desgarradas de ação (...); domínio da lógica sectorial, em vez de uma perspetiva de desenvolvimento integrado.”

Fragilidades que nos levam a refletir sobre as bases teóricas do Serviço Social e à intervenção com comunidades com base nos contributos de autores como Richmond; Addams; Aristóteles; Karl Marx; Tonnies; Durkheim; Max Weber; Mead; Park; Parson; Taylor; Maffesoli e de Gonçalves (2018) que entende a necessidade de emergirem abordagens de Serviço Social Comunitário que capacitem e empoderem os indivíduos, na base da construção de processos relacionais assentes nos procedimentos éticos e políticos do Serviço Social.

#### 4. O Serviço Social comunitário

O Serviço Social, segundo a definição da FIAS de 2014 é uma profissão de intervenção e uma disciplina académica que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o *empowerment* e a promoção da pessoa. Os princípios da justiça social, dos direitos humanos, da responsabilidade coletiva e do respeito pela diversidade são centrais ao Serviço Social. Sustentado nas teorias do Serviço Social, nas ciências sociais, nas humanidades e nos conhecimentos indígenas, o Serviço Social relaciona as pessoas com as estruturas sociais para responder aos desafios da vida e à melhoria do bem-estar social. (<https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work>)

Ao longo da sua evolução histórica denotamos períodos de maior presença e ausência da intervenção do Serviço Social na comunidade, decorrente da própria transformação das políticas sociais, tendo-se assistido a uma atuação que foi, durante décadas, centrada na pessoa (carater individualizado). Gonçalves (2018:115-117) refere que na década de 40 a 60 do séc. XX existiu uma





secundarização do enfoque comunitário, o qual veio a ganhar posicionamento na década seguinte, sobretudo nas comunidades urbanas com a “afirmação de práticas estruturalistas de defesa de direitos, tendencialmente capacitadoras”, que se veio a esbater na década de 80 decorrente da maior incidência no Serviço Social de caso, com práticas de individuação, contratualização e autonomização, não valorizativas da dimensão relacional. A partir da década de 10 do séc. XXI, até então, assistimos a “mudanças económicas e políticas decorrentes da globalização, do neoliberalismo, da descentralização, das privatizações e da terceirização da economia” que originam reconfigurações do modelo de Estado de Bem-Estar, a valorização da tríade Estado – Mercado – Sociedade e a emergência de políticas sociais com expressões territorializadas que originam a “recuperação paulatina do Serviço Social comunitário de âmbito municipal, resgatando valores de solidariedade social comunitária e reivindicando a organização dos recursos públicos na comunidade para fazer frente à vulnerabilidade. Foco no individuo e no seu contexto comunidade como objeto de intervenção”.

Uma renovada geração de políticas sociais exige que os Assistentes Sociais se situem no campo do coletivo “onde emerge e se revela pela primeira vez na experiencia profissional, em confronto com o terreno e com as necessidades da população, a dimensão política (Amaro, 2011:102-103, cit. Negreiros, 1999), dimensão esta que diferencia o Serviço Social moderno do clássico e que alimenta “grandes redefinições da identidade, da missão e do projeto profissional”. Gonçalves (2018:119, com base em Iamanoto, 2003; Payne, 2002; Faleiro, 2004, 2014; Dominelli, 2004; Amaro, 2012)

No quadro infra temos uma súmula do que distingue os paradigmas de prática da visão clássica e da missão moderna /alternativa do Serviço Social.

### Quadro 1: Paradigmas de práticas do Serviço Social

Categorias	Visão Clássica	Visão Alternativa
Finalidade	Coesão Social	Justiça Social
Objetivo	Regulação	Mudança
Objeto	Individuo	Estrutura
Papel	Adaptador	Emancipador
Assistente Social	Agente do bem tecnocrata	Agente de mudança messiânico





Categorias	Visão Clássica	Visão Alternativa
Abordagem metodológica	Tripartida: caso, grupo, comunidade	Integrada
Foco de intervenção	Orientação para a pessoa	Orientação política
Desempenho profissional	Neutralidade	Militantismo
Campo Paradigmático	Funcionalista/interpretativista	Humanista/estruturalista
Função	Assistencialismo	<i>Empowerment</i>
Resultado	Relações de dependência	Autodeterminação individual

**Fonte:** Gonçalves (2018:119) com base em Amaro (2012:104)

Reforça-se assim a necessidade de emergência de um Serviço Social direcionado para a implementação/concretização e elaboração de políticas sociais, para o desenvolvimento de programas/projetos de intervenção para promoção de empoderamento pessoal e social e capacitação (Carvalho, 2015), que não descarta o método de caso mas que valoriza uma intervenção integrada sendo a mesma um processo “democrático de agir sobre a realidade concreta, atuar sobre o meio, as mentalidades e os comportamentos dos mais desfavorecidos” Mouro (2006:173) havendo um reforço da relação indivíduo – contexto, da relação imersão – intervenção e da dimensão coletiva dos problemas. Amaro (2012); Gonçalves (2018).

Nesta valorização do método comunitário é relevante contextualizar que se entende que as políticas sociais são espaços de trabalho do Assistente social, espaços que têm sofrido alterações decorrentes das mudanças sociais, políticas e económicas sentidas nos últimos anos, mas em especial desde a crise económica da última década e que exigem uma abordagem assente em princípios de justiça social, auto determinação, dignidade humana, participação e cidadania. Princípios estes que estão centrados na pessoa e orientados para a promoção do Bem-Estar e que constituem os princípios basilares do Serviço Social, reforçando que “uma das discussões teóricas mais interessantes para o Serviço Social é a que opõe estrutura e ação. De outra forma, é o debate sobre até que ponto os indivíduos são determinados pela estrutura e pela própria dinâmica da vida social ou se o indivíduo tem capacidade de autodeterminação e, ele próprio, constrói e modifica as estruturas em que se insere”. (Amaro,





2008:68) esta segunda premissa, de que “ a ação não é um ímpeto determinado pela estrutura, mas um movimento pleno de intencionalidade e de sentidos por parte do indivíduo” (Amaro, 2008:68) aspecto fundamental quando se debate a passagem do normativo ao relacional, na qual “a responsabilidade individual tornou-se, assim, social” (Albuquerque, 2016:8), mudando-se o paradigma de intervenção das políticas sociais, que passam de assistencialistas, como estratégia para assegurar direitos sociais universais focados no combate às desigualdades sociais, para uma lógica de políticas sociais promotoras da inserção dos indivíduos sendo fundamental se analisar as “mediações que se estabelecem entre o Serviço Social, enquanto profissão que atua sobre as expressões da questão social e as políticas sociais (...) e as contradições presentes na intervenção do Estado na execução das políticas sociais públicas e, da mesma forma, o aspecto conflituante que transversaliza a prática profissional dos Assistentes sociais. (Silva e Tenório, 2017: 68)

### Conclusão

A transformação das sociedades tem-se traduzido na reconfiguração dos modelos de bem-estar, sendo pertinente nesta análise refletir sobre as tendências que se apresentam, concretamente no domínio da territorialização, a qual engloba a passagem de um modelo normativo para um modelo relacional. Neste processo consideramos relevante refletir sobre as principais transformações sociais que caracterizam as sociedades contemporâneas sobre a visão do Serviço Social, o qual fundeado nos seus princípios ético políticos poderá contribuir com o seu saber fazer para a harmoniosa simbiose entre os diferentes atores envolvidos e os propósitos da transição de modelo de Bem-Estar, dando-se especial enfoque ao Serviço Social comunitário, reforçando-se a urgência de se questionar o papel do Serviço Social na expressão territorializada das renovadas políticas sociais.

### Referências bibliográficas

- Albuquerque, C. & Luz, H. A. da (coord). (2016). *Políticas Sociais em Tempos de Crise: perspectivas, tendências e questões críticas*. Lisboa: Pactor.
- Amaro, I. (2008). Os campos paradigmáticos do Serviço Social: proposta para uma categorização das teorias em presença. *Locus SOCIO@L*, 1: 65-80.





Amaro, I. (2012). *Urgências e emergências do Serviço Social: fundamentos da profissão na contemporaneidade*. UCE. Lisboa.

Branco, F. (2008). Ação social, individualização e cidadania: a construção do acompanhamento social no contexto do estado social ativo. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 17: 81-91.

Carolo, D. F. (2015). *Despesa e redistribuição na segurança social em Portugal: análise da reforma de 2007*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Tese de doutoramento [consultada em 07/04/2020] disponível em <http://hdl.handle.net/10451/18205>

Carvalho, M. I., & Pinto, C. (2015). Desafios do Serviço Social na atualidade em Portugal. *Serviço Social & Sociedade*, 121: 66-94.

Covas, A.; Covas, M. (2013). A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade dos Territórios-zona aos territórios-rede: construir um território de múltiplas territorialidades. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 3: 43-66.

Dias, R. C. e Seixas, P. C. (2020). Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem? *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 55: 47-60. ISSN-e 1645-586X.

Figueiredo, A. M. (2009). *Relatório/ Tema nº 2 O QREN e a territorialização das políticas públicas*. Disponível em [https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/portugal2020/monitorizacao/doc\\_orientacao\\_da\\_monitorizacao\\_estrategica/territorializacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_monitorizacao\\_estrategica\\_do\\_qren.pdf](https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/portugal2020/monitorizacao/doc_orientacao_da_monitorizacao_estrategica/territorializacao_de_politicas_publicas_e_monitorizacao_estrategica_do_qren.pdf) consultado em 14/8/2020.

Gonçalves, H. J. de C. F. (2018). *Reconfiguração do Serviço Social contemporâneo no quadro do pensamento neoliberal*. Lisboa: ISCTE-IUL. Tese de doutoramento [consultada em 09/03/2020] disponível em >.

IFDR. (2010). *A Territorialização das Políticas Públicas em Portugal - Relatório Base*. Lisboa: IFDR.

IFSW, International Federation of Social Workers (2019). Online. Disponível em <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work>

Livro Branco da Política Social Europeia Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a3b8ffa2-9f87-4edc-940d-e768d4a06fd2/language-pt>

Mouro, H. (2006). *Serviço Social e Modelos de Intervenção: da sociedade industrial à sociedade do risco*. Universidade do Porto, Instituto de Ciências Biomédicas de Abel Salazar. Tese de doutoramento [consultada em 11/02/2020] Disponível em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/7173/2/Servicosocialemodelosdeintervencao.pdf>

Relatório Barca disponível em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm)

Ribeiro, P.; Correia, J. & Caramelo, J. (2010). *Análise da Construção política das relações entre inclusão, formação e empregabilidade*. Disponível em: [https://cabodotrabalhos.ces.uc.pt/n10/documentos/14.1.3\\_Patricia\\_Oliveira\\_Ribeiro.pdf](https://cabodotrabalhos.ces.uc.pt/n10/documentos/14.1.3_Patricia_Oliveira_Ribeiro.pdf)

Santos, C.; Albuquerque, C. & Almeida, H. (2013). *Serviço Social, mutações e desafios*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.





Silva, J. F. & Tenório, L. D. (2017). Privatização das Políticas Sociais na conjuntura Neoliberal: “Os novos modelos de gestão” e o projeto ético político do Serviço Social Brasileiro. *Série Ceurca: Volume 2 - Capitalismo, Trabalho e Política Social*: 65-84.

Ventura, A. (2015). *Territorialização de Políticas Públicas: Estudo para a compreensão da participação das coletividades territoriais na elaboração das políticas públicas*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Tese de mestrado [consultada em 21/03/2020] disponível em [www.<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/28628/1/Territorializacao%20de%20politicas%20publicas.pdf>](https://eg.uc.pt/bitstream/10316/28628/1/Territorializacao%20de%20politicas%20publicas.pdf).







## **As características das migrações internacionais contemporâneas e suas manifestações em Portugal: implicações nos direitos dos imigrantes**

Geisa Oliveira Daré

*Universidade Estadual Paulista 'Júlio de Mesquita Filho'*

Charize Hortmann

*Universidade do Minho*

### **Resumo**

O presente trabalho visa analisar as principais características das migrações internacionais contemporâneas, bem como as manifestações que irradiam em Portugal e suas implicações nos direitos dos imigrantes. As migrações internacionais atuais são marcadas pelo alto fluxo, pela pluralidade de destinos e pelo fato da motivação se dar, em sua grande maioria, em razão da busca por emprego. O fenómeno pode ser atribuído à acessibilidade no transporte, avanços dos meios de comunicação, à necessidade de contratação de trabalhadores migrantes por parte dos países industrializados e aos processos de descolonização. O impacto das migrações pode ser avaliado em diversas esferas: em termos políticos, culturais, sociais, ambientais e demográficos. Verifica-se uma crescente politização das migrações internacionais em nível global, acompanhado do aumento da xenofobia. Há um forte movimento no sentido de propagação de ideias de cunho negativo no tocante aos migrantes. A tendência mundial é de uma política de restrição aos migrantes, sob o argumento de ser necessário para que haja um equilíbrio entre as comunidades estrangeiras, bem como para a promoção de melhor integração às culturas locais. Tomando



por base Portugal, as características distintivas das migrações contemporâneas foram radicalmente alteradas nos últimos anos, tendo reflexos diretos nos direitos dos imigrantes. Embora exista limitação nas condições de acesso ao país, Portugal é considerado um país favorável à integração dos imigrantes, segundo a pesquisa MIPEX 2020. Há preferência pela imigração de profissionais altamente qualificados, pelos casos de reagrupamento familiar e de acolhimento de refugiados. Seguindo o que ocorre globalmente nos países de destino das imigrações, verifica-se o aumento da xenofobia pelo crescimento da população migrante. Como reação, houve uma modificação na legislação portuguesa para o combate à discriminação (dada pela Lei n.º 93/2017), bem como ações para a educação intercultural. Estes dois pontos foram as transformações mais perceptíveis ocorrentes na sociedade portuguesa, motivo pelo qual foram escolhidos para o presente trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** Migrações internacionais; Direitos dos imigrantes; Portugal.

## Introdução

Durante o século passado, o fenômeno das migrações em massa ocorreu principalmente durante as duas grandes guerras mundiais (Castles, Haas, & Miller, 2013, p. 05). Atualmente, no entanto, o panorama das migrações internacionais se modificou drasticamente, tanto com relação a pluralidade de destinos, quanto em razão da motivação para tais deslocamentos. Hoje, diante de um mundo globalizado, dois terços dos migrantes dirigem-se a outros países em busca de novos postos de trabalho (Castles *et al.*, 2013, p. 08). Os demais são, em sua maioria, refugiados ou requerentes de asilo. De acordo com o Relatório de Migração Global 2020 (McAuliffe & Binod, 2020) o mundo tem hoje cerca de 272 milhões de migrantes internacionais. No presente trabalho abordaremos as características principais destas migrações e, posteriormente, suas especificidades dentro do contexto português.

O conceito de migração internacional refere-se aos deslocamentos em que ao menos tenham sido ultrapassados os limites de um Estado, mesmo que por período inferior a doze meses. Esse tipo de migração faz parte de um conjunto de fatores que está remodelando a sociedade em âmbito global, em especial, com implicações na esfera política (Brito, 2013, p. 78). Existe atualmente um movimento muito forte no sentido de propagação de ideias de cunho negativo





no tocante aos migrantes, ligando a presença de estrangeiros à degradação do Estado de Bem-Estar Social (Thibos, 2014).

Ao contrário do que ocorre no panorama atual, nas primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial, a migração foi apoiada pelos Estados europeus, inclusive por meio de acordos bilaterais entre os países de origem e de destino, buscando a reconstrução ocasionada pelos conflitos com a possibilidade de mão de obra a custos menores<sup>1</sup>. Hoje, a tendência mundial é de uma política de restrição aos migrantes, sob o argumento de ser necessário para que haja um equilíbrio entre as comunidades estrangeiras, bem como para a promoção de melhor integração às culturas locais. Visando regulamentar esse ideal, a União Europeia busca a edição de Diretivas restritivas nas entradas e permissivas na integração dos migrantes, o que, todavia, não impede de fato a imigração, mas resulta, sobretudo, no aumento das imigrações irregulares.

Muitos outros fatores pesam quando se trata da sensível temática das migrações internacionais. Diversos estudos buscam desvincular conceitos errôneos arraigados no imaginário popular como aqueles que ligam os migrantes a terroristas, ou a questão da escassez de empregos aos nacionais por culpa da migração excessiva. Porém, como dito anteriormente, os movimentos nacionalistas vêm ganhando força em nível global, o que demonstra uma crescente tendência xenofóbica que precisa ser combatida em homenagem aos princípios básicos dos direitos humanos. Por esta razão o presente trabalho visa informar acerca das características reais, baseadas em evidências, dos fluxos migratórios contemporâneos e suas implicações específicas dentro do cenário português.

## 1. As Características das Migrações Internacionais Atuais

No cenário atual, é de suma importância que haja um maior entendimento acerca das mudanças ocorrentes nas migrações internacionais e das formas nas quais acontecem tais deslocamentos, dada a relevância do tema para os Estados, comunidades locais e indivíduos. Existe a necessidade urgente de análises baseadas em evidências sobre essa questão. O panorama contemporâneo traz as migrações, principalmente de âmbito internacional, como aspecto mais notório da globalização, uma vez que o aumento do livre comércio, o crescimento das

---

<sup>1</sup> Para mais informações, vide Daré, G. (2018). Integração dos imigrantes em Portugal: igualdade de acesso à saúde. In Neves, A., Ribeiro, T., Machado I. & Almeida M. S. (Coord.). *II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Sociais e Exclusão* (pp. 59-69). Carviçais: Lema d'Origem.





empresas transnacionais e as gigantes de tecnologia que funcionam como sistemas de produção integrados, são certamente fatores basilares para os fluxos migratórios. Entretanto, os processos de deslocamento possuem caráter multidimensional. O impacto das migrações pode ser avaliado em diversas esferas: em termos políticos, culturais, sociais, ambientais e demográficos. Todas essas diferentes dimensões passam por transformações aceleradas, devido à redução dos custos de transporte, informação e comunicação (Martine, 2005).

O mundo hoje tem aproximadamente 272 milhões de migrantes internacionais (<https://news.un.org/pt/story/2019/11/1696031>, recuperado em 22, janeiro, 2021). Segundo estimativas do Relatório de Migração Global (McAuliffe & Binod, 2020), elaborado pela OIM, dois terços dessas pessoas são considerados migrantes de mão-de-obra, nomeadamente ante a necessidade de contratação por parte dos países industrializados. Dados do mesmo documento indicam que os EUA são o principal país de destino dos migrantes internacionais, sendo os demais a Alemanha, a Arábia Saudita, a Rússia e o Reino Unido. Os números superam consideravelmente as projeções que cerca de dez anos atrás estimavam que essa quantidade de migrantes internacionais só seria atingida após o ano de 2050. Tais dados corroboram com a premissa do relatório no sentido de demonstrar o quão difícil é prever a escala e o ritmo das migrações internacionais. Isto se deve ao fato de que muitos fatores estão em jogo para que ocorram estes movimentos transnacionais. Além da já mencionada globalização, que se trata, geralmente, de fluxo migratório voluntário e muitas vezes dentro do eixo norte-norte, os demais fatores como forte instabilidade, crise econômica, desastres naturais ou conflitos são praticamente imprevisíveis a longo prazo, e capazes de se modificar de forma repentina. Na mesma equação existem ainda variáveis como mudanças demográficas, desenvolvimento econômico, avanços na tecnologia de comunicações e acesso a transportes.

Dentre os fatores mencionados, os desastres naturais merecem a maior atenção, uma vez que existem evidências crescentes (McAuliffe & Binod, 2020) sobre o aumento da frequência de catástrofes ligadas a mudança climática. Estima-se que em 2050 o número de refugiados ambientais, ou seja, pessoas forçadas a deixar o lugar em que vivem, em virtude de eventos de origem natural ou através de ações humanas potencialmente degradantes e capazes de colocar sua vida em risco, poderá superar os cem milhões (Rigaud *et al.*, 2018). Neste sentido, é premente que sejam tomadas medidas pelos Estados com o fito de buscar práticas de desenvolvimento sustentável. Os refugiados por conflitos também são parte crescente no número de migrantes internacionais. O relatório supracitado aponta que atualmente existem cerca de 25,9





milhões de refugiados ao redor do mundo, enquanto cerca de 3,5 milhões de pessoas aguardam a determinação do mesmo *status*. Deste percentual, os menores de 18 anos são 50% dos solicitantes.

Já no espectro global dos fluxos migratórios, 47,9% dos migrantes são mulheres e cerca de 13,9% crianças<sup>2</sup>. Em relação à distribuição de migrantes internacionais por grupo de renda dos países, quase dois terços deles, cerca de 176 milhões, residiam em países de alta renda em 2019. Outros 82 milhões viviam em países de renda média e 13 milhões em países de baixa renda (McAuliffe & Binod, 2020), o que demonstra o caráter de desigualdade das migrações internacionais, pois através dos ganhos obtidos nos países de alta renda existe o aumento da possibilidade de um maior envio de dinheiro para os países de origem, já que o câmbio monetário costuma favorecer os países ricos<sup>3</sup>.

As remessas de dinheiro oriundas do trabalho dos migrantes internacionais são um dos argumentos utilizados pelos que se posicionam de forma contrária a abertura do mercado de trabalho para estrangeiros. Contudo, tal argumento não se sustenta. Desde a década de 1990, as remessas superaram com larga vantagem os níveis das verbas de assistência ao desenvolvimento, definidos como ajuda governamental destinada a promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento. Isso desmistifica a ideia de que os migrantes trazem prejuízos a economia, pois além do pagamento de impostos no país de acolhimento, suas receitas também colaboram para a melhoria geral da qualidade de vida no país de origem, criando novas oportunidades de trabalho em âmbito local e evitando que as futuras gerações precisem migrar em busca de melhores empregos.

Além disso, os migrantes preenchem os vazios deixados pelos trabalhadores nacionais, pois existe uma escassez de mão-de-obra de baixa qualificação em setores essenciais nos países desenvolvidos. A migração internacional também fornece recursos humanos qualificados cujos custos de capacitação em muitos casos já foram internalizados por outros países.

Outro aspecto importante e benéfico acerca das migrações internacionais, diz respeito ao incremento no comércio dos países de acolhimento, haja vista que um alto percentual de migrantes busca abrir os próprios negócios (o que

---

<sup>2</sup> Ao contrário dos fluxos migratórios oriundos das duas grandes guerras no século passado, nos quais os homens eram maioria.

<sup>3</sup> A este respeito, o Relatório de Migração Global indica que houve um aumento significativo nas remessas por migrantes passando de US\$ 126 bilhões em 2000 para US\$ 689 bilhões em 2020.





gera recolhimento de tributos e empregos). Nos Estados Unidos, por exemplo, 223 das 500 maiores empresas do país foram fundadas por famílias migrantes e, nacionalmente, elas representam cerca de 25% (Kerr & Kerr, 2020), empregando mais de 13 milhões de pessoas. Iniciativas de fomento ao empreendedorismo migrante (Barroso, Marques, Monteiro, Andrade & Vieira, 2014) vem apresentando bons resultados ao redor do mundo.

Além disso, a migração é fator de importância na promoção da equidade de gênero. No âmbito mundial, como já mencionado, estima-se que 47% dos migrantes internacionais são mulheres. Neste caso, muitas mulheres que em seus países de origem não exerciam nenhum tipo de função remunerada, passam a ser arrimos de família nos países de acolhimento. Isso torna os processos migratórios instrumentos de paridade de gênero agindo para que traços culturais que caracterizam lacunas de gênero sejam questionados. Em certas circunstâncias, a migração pode, inclusive, promover a emancipação da mulher, expandindo o leque de seu papel social (Hugo, 1999, p. 252).

A maioria dos países desenvolvidos passa por uma transição demográfica marcada pelo envelhecimento generalizado da população, propiciando a piora da relação de dependência entre trabalhadores e não-trabalhadores e, como consequência, pressionando os sistemas de previdência social. A entrada de jovens migrantes é uma fórmula eficaz para superar os obstáculos criados por essa transição.

## **2. Panorama das Migrações Internacionais em Portugal**

Quanto às migrações internacionais em Portugal, é preciso ter em mente que o país ostenta um vasto histórico de emigração. Nos séculos XIX e XX, mais de um milhão de cidadãos portugueses emigraram de Portugal ao Brasil e Estados Unidos. Entre os anos de 1960 e 1970, mais de um milhão e meio de portugueses foram (legal ou ilegalmente) para outros países europeus, como França e Alemanha. No período do Estado Novo, iniciado em 1980, houve uma transmigração direcionada às ex-colônias, em especial, Angola (Rego, Mendes, Rebelo, & Magalhães, 2010, p. 22).

Até 1960, o fluxo de imigração para Portugal era insignificante. Entretanto, esse cenário mudou radicalmente em torno de 1975 e 1980, quando mais de um milhão de cidadãos portugueses retornaram das ex-colônias e de





outros países europeus, devido ao processo de descolonização e da crise econômica que atingira a Europa. “Este fenómeno de retorno pode ainda estar a prolongar-se nos anos mais recentes devido ao regresso de portugueses”<sup>4</sup>. Na década de 1980, Portugal passou a ser o destino de imigrantes vindos dos países africanos de língua oficial portuguesa (acrônimo PALOP) e do Brasil (Regoet *al.*, 2010, p. 22).

Outro ponto-chave foi a entrada de Portugal no Espaço Schengen, em 25 de junho de 1997, tendo a imigração crescido drasticamente e alterado o perfil dos imigrantes para diversas nacionalidades, especialmente por pessoas advindas do Leste Europeu e da China (Regoet *al.*, 2010, p. 22).

O Acordo Schengen foi um avanço em termos de mobilidade no território europeu, pois aboliu o controle de fronteiras internas entre os Estados-membros da União Europeia e Estados associados. Todavia, foi imposta a obrigação de proteger e controlar a fronteira que é comum a todos os Estados, fixando-lhes regras básicas (Diretivas) a serem transpostas para os respectivos direitos internos.

As Diretivas deixam uma certa margem de discricionariedade aos países: alguns podem ter uma abordagem mais universalista, favorecendo as migrações e a redistribuição internacional; outros podem agir de modo particularista, em oposição às políticas universalistas (Bader, 2005, p. 335). Isto acaba por provocar um tipo de “porta giratória” de entrada a países mais flexíveis no acolhimento de indivíduos terceiros à União, que não correspondem a verdadeira opção de residência do estrangeiro.

Em 2011, Portugal possuía 394.496 estrangeiros residentes legalmente, conforme o Instituto Nacional de Estatística (INE), o que equivaleria a 3,7% do total de residentes do país no mesmo período. Vale mencionar que em 2001, o percentual era de 2,2% e em 1991, 1,1% (INE, 2012). No ano de 2016, houve um pequeno crescimento para 397.731 cidadãos estrangeiros com título de residência válido, segundo o Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, o que representava 3,9% do total de residentes do país (Oliveira & Gomes, 2017, pp. 51-58). Já em 2019, a população estrangeira com estatuto

---

<sup>4</sup> Conforme Regoet *al.* (2010, p. 22): “Na última década, a população estrangeira, a residir em Portugal, cresceu cerca de 70%, correspondendo a um aumento de 167 781 pessoas. Na década anterior esse aumento tinha sido de 112%”.





legal de residente contabilizou 588.976 pessoas, elevando o percentual para cerca de 17, 45%<sup>5</sup>.

A parcela de 81,4% dos vistos emitidos em 2017 foi deferida com base em apenas três tipos de vistos: “45,5% de vistos para estudo, 16,4% de vistos para reformados e 19,5% de vistos para reagrupamento familiar”. No ano seguinte (2018), o percentual cresceu para 85,3%, sendo “50,3% de vistos para estudo, 18% para reformados e 16,9% de vistos para reagrupamento familiar” (Oliveira & Gomes, 2019, pp.361-362).

Quanto às nacionalidades estrangeiras mais expressivas, tem-se a distribuição da seguinte forma: “Em 2018, ocupando os dois primeiros lugares (tal como acontece desde 2002) mantiveram-se as nacionalidades brasileira (...) e a cabo-verdiana”. Na sequência, estão os imigrantes da Roménia, Ucrânia, Reino Unido, China, França, Itália, Angola e Guiné-Bissau (Oliveira & Gomes, 2019, pp. 66-67).

Em que pese haja um grande número de estrangeiros residentes em Portugal, pesquisas portuguesas e internacionais apontam que atualmente não há significativa discrepância entre o número de entradas e saídas no território português.

### 3. Os Reflexos nos Direitos dos Imigrantes em Portugal

Na esteira do direito comunitário, Portugal conta com a limitação das condições de acesso ao país (por exemplo, para autorização de residência permanente são exigidos testes de integração) e possui condições favoráveis à integração dos imigrantes. Segundo o estudo Migrant Integration Policy Index - 2020, Portugal é o terceiro melhor país (dentre os 52 analisados) em questão de política de integração de seus imigrantes, perfazendo 81 pontos na classificação geral, só perdendo para a Suécia (86 pontos) e a Finlândia (85 pontos) (Solano & Huddleston, 2020).

Além disso, é notado o incremento da imigração de profissionais altamente qualificados (Oliveira & Gomes, 2019, p. 39), especialmente pela facilitação dos processos de admissão e concessão de autorização de residência no país (SEF, 2013), bem como o acolhimento de refugiados e requerentes de asilo (um total de 1.045 pessoas em 2018) (Oliveira & Gomes, 2019, p. 46).

---

<sup>5</sup> Percentual calculado levando-se em conta a população total de Portugal em 2019, tal qual: 10.286.300 indivíduos (Contemporâneo, 2019) e a população estrangeira com estatuto legal de residente em 2019 (INE, 2019).



Dado o aumento da imigração, já narrado no capítulo anterior, surgiram duas consequências (ou medidas) mais perceptíveis em Portugal: ações de combate à xenofobia e medidas para a educação intercultural. Será focado apenas os pontos mais perceptíveis das transformações ocorrentes na sociedade portuguesa, embora saibamos que vários outros campos também foram afetados pela imigração, como outrora mencionado.

Não se pretende aprofundar as causas da xenofobia, por adstrição ao objetivo proposto, no entanto, é preciso considerar que o aumento da xenofobia é uma realidade não só portuguesa, mas global. Consoante o Relatório anual 2018 da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), houve um aumento de 93,3% no número de denúncias recebidas pela Comissão no ano de 2018 em relação ao ano de 2017 (CICDR, 2018, p. 6).

Neste momento, passa-se a comentar a modificação que a legislação portuguesa sofreu para o enfrentamento à xenofobia, de modo a se alinhar à igualdade já prevista no artigo 26 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e aos princípios básicos dos direitos humanos.

Recentemente, sobreveio a Lei n.º 93, de 23 de agosto de 2017, a disciplinar o regime jurídico da prevenção e combate à discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. O artigo 4 da referida lei relaciona algumas formas de práticas discriminatórias e cria uma Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) no Capítulo II, a ser presidida pelo Alto Comissário para as Migrações (ACM). O intuito da CICDR é tornar mais célere a atuação, concentrando nessa entidade todas as fases do processo, bem como a coordenação da prevenção, fiscalização e repressão de práticas discriminatórias (<https://www.acm.gov.pt/-/nova-lei-contra-a-discriminacao-publicada>, recuperado em 22, janeiro, 2021). Segundo a pesquisa MIPEX 2015, os mecanismos para fazer cumprir a lei são fortes em geral, no entanto, as potenciais vítimas em Portugal podem ter alguma dificuldade na denúncia e em obter decisões e sanções, pois os procedimentos podem ser complexos e demorados (Huddleston, Bilgili, Joki & Vankova, 2015, p. 41). Também foi revelado no estudo MIPEX 2015 a necessidade de o serviço alcançar um número mais expressivo de vítimas em potencial, a fim de informá-las e apoiá-las para o início de processos na justiça.

Com relação à educação intercultural, nota-se a sua importância para a integração dos imigrantes e, eventualmente, para o respectivo retorno ao país de origem. Entre as ações formuladas para a educação intercultural, destaca-se o Programa Escolhas, que foi criado em 2001, promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado no ACM, I.P. O Programa tem por



objetivo institucional a promoção da inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconômicos vulneráveis, em busca da igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social (<https://www.programaescolhas.pt/apresentacao>, recuperado em 22, janeiro, 2021).

Também existem outros programas desenvolvidos pelo ACM: o Selo Escola Intercultural, o Programa Rede de Escolas para a Interculturalidade (REEI), a Concepção de Planos para a Educação Intercultural (Aviso n.º 32/FAMI/2017), o Kit Intercultural Escola, bolsas de formadores especializados e o Grupo de Trabalho para o Diálogo Intercultural (GT DIR), que são importantes instrumentos para a conclusão do ensino obrigatório das crianças imigrantes (ACM, 2017, pp. 48-49).

Para atender as necessidades específicas de aprendizagem dos alunos imigrantes, Portugal disponibiliza mediadores interculturais e pessoal de apoio para informar e orientar os pais recém-chegados sobre as escolas. Além disso, a escola pública oferece a disciplina Português Língua Não Materna (PLNM) para os alunos recém-chegados que não tenham o português como língua materna. No entanto, são as próprias escolas que definem os padrões de qualidade para este currículo Huddleston *et al.*, 2015, p. 26). Há, ainda, uma Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural (RESMI), no âmbito da ACM, cujo objetivo é o aprofundamento das questões do conhecimento e das práticas de mediação intercultural (ACM, 2017, p. 50). Por fim, vale mencionar o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020) da ACM, dada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, que esboça medidas a serem tomadas pelo governo português na área da migração.

## Conclusão

As migrações internacionais atuais são marcadas pela pluralidade de destinos e pelo fato da motivação se dar, em sua grande maioria, em razão da busca por emprego. O fenómeno pode ser atribuído à acessibilidade no transporte, avanços nos meios de comunicação, à necessidade de contratação de trabalhadores migrantes por parte dos países industrializados e aos processos de descolonização. O impacto das migrações pode ser avaliado em diversas esferas: em termos políticos, culturais, sociais, ambientais e demográficos.

Não assiste razão o pensamento de que os imigrantes ocasionam a degradação do Estado de Bem-Estar Social nos países de acolhimento. Isto porque, as imigrações promovem inúmeros benefícios, tais como: melhoram a economia com o pagamento de tributos e geração de empregos (dado também pelo





incremento no comércio), preenchem os vazios deixados pelos trabalhadores nacionais, equilibram a transição demográfica marcada pelo envelhecimento generalizado da população nos países desenvolvidos, bem como há promoção da equidade de gênero para as mulheres imigrantes.

Como demonstrado, as migrações entre o eixo Sul-Norte são, em maioria, determinadas pela possibilidade de melhoria nas condições de qualidade de vida. Não obstante, a possibilidade de ganhar proventos além da subsistência, em moedas fortes, permite ao migrante enviar dinheiro para seu país de origem ou guardar seus proventos para investir num possível retorno. Porém, mesmo diante de vantagens óbvias, o estímulo ao comércio internacional, provocado pela globalização, não é acompanhado por políticas de migração dignas porque os países que atraem migrantes bloqueiam sistematicamente sua entrada, e por muitas vezes dificultam os processos de legalização. Ao que parece, o ideal de um mundo globalizado e sem fronteiras aplica-se tão somente a bens e não às pessoas. O capital humano não tem livre trânsito entre fronteiras nos dias de hoje, e essa é a principal incoerência capaz de ilustrar o presente contexto histórico no que se refere às migrações internacionais. Em contrapartida, o princípio do livre comércio sugere que a produção mundial seria maior se não houvesse fronteiras e se as pessoas, pudessem fluir livremente. Portanto, as políticas que restringem a mobilidade dos trabalhadores, segundo a teoria econômica neoclássica, conduzem aquilo que os nacionalistas pretendem combater: Uma economia mundial menor em termos agregados (Borjas, 1996).

Em Portugal, as características distintivas das migrações foram radicalmente alteradas nas últimas décadas, tendo reflexos diretos nos direitos dos imigrantes. Embora o país apresente limitações nas condições de acesso ao seu território (na esteira do direito comunitário), Portugal é considerado um país com políticas favoráveis à integração dos imigrantes. Com medidas para promover a igualdade, houve recentemente duas modificações substanciais na legislação portuguesa: uma específica para o enfrentamento à xenofobia (Lei n.º 93/2017) e outra para a educação intercultural.

É claro que os problemas ainda não foram resolvidos por completo e certamente surgirão muitos desafios em questão de migração. Entretanto, ao longo do trabalho pôde ser observado o esforço do governo português para promoção da igualdade, inclusive podendo ser considerado um modelo de boas práticas e inspiração para os demais países. As ações voltadas à integração e acolhimento dos imigrantes, por mais que a tendência mundial seja de discriminação, revelam Portugal como um exemplo de justiça e solidariedade internacional.





## Referências bibliográficas

- ACM. (2017). *Nova Lei contra a discriminação racial publicada* (n.d.). Disponível em: <http://www.acm.gov.pt/-/nova-lei-contra-a-discriminacao-publicada>.
- ACM. (2017). *Relatório de atividades 2017*. Secretaria de Estado para a cidadania e Igualdade. República Portuguesa.
- Bader, V. (2005). The ethics of immigration. *Constellations*, 12(3): 331-361.
- Barroso, S., Marques, M. J., Monteiro, S., Andrade, I., & Vieira, S. (2014). Estudo de Avaliação de Impacto e Resultados do Projeto Promoção do Empreendedorismo Imigrante. *CEDRU-Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional e Urbano. Alto Comissariado para as Migrações*.
- Brito, F. (2013). A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 30(1): 77-97.
- Borjas, G. J. (1996). The new economics of immigration. *The Atlantic Monthly*, 278(5): 72-80.
- Castles, S.; de Haas, H. & Miller, K. J. (2013). *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World* (5ª ed.). Palgrave Macmillan.
- CICDR. (2018). *Relatório anual 2018 – Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem*.
- Contemporâneo, PORDATA–Base de Dados Portugal. (2019). Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal>.
- Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A.-L., & Vankova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015*. Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG.
- Hugo, G. (1999). *Gender and Migrations in Asian Countries*. In Antonella Pinnelli (ed.), *Gender and Population Studies* (pp. 252-253). Liège: IUSSP.
- INE. (2012). A população estrangeira em Portugal – 2011.
- INE. (2019). População estrangeira com estatuto legal de residente (N.º) por Local de residência e Nacionalidade; Anual – 2019.
- Kerr, S. P., & Kerr, W. (2020). Immigrant entrepreneurship in America: Evidence from the survey of business owners 2007 & 2012. *Research Policy*, 49(3): 103918.
- Martine, G. (2005). A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. *São Paulo em perspectiva*, 19(3): 3-22.
- McAuliffe, M. e Binod. K. (2020). *Relatório mundial sobre migração 2020*. Internacional Organization for Migration. Geneva.
- Oliveira, C., & Gomes, N. (2017). *Indicadores de integração de imigrantes: Relatório estatístico anual*. Lisboa, Portugal: Observatório das migrações.





Oliveira, C., & Gomes, N. (2019). *Indicadores de integração de imigrantes: Relatório estatístico anual*. Lisboa, Portugal: Observatório das migrações.

Rego, C., Mendes, M. F., Rebelo, J., & Magalhães, G. (2010). Perfil dos imigrantes em Portugal: por países de origem e regiões de destino. *Revista Portuguesa de estudos regionais*, 24: 17-39.

Rigaud, K. K.; de Sherbinin, A.; Jones, B.; Bergmann, J.; Clement, V.; Ober, K.; Schewe, J.; Adamo, S.; McCusker, B.; Heuser, S.; Midgley, A. (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington: World Bank Group.

SEF (2013). A atração de nacionais de países terceiros qualificados e altamente qualificados: o caso português – 2013. Disponível em: [https://rem.sef.pt/wp-content/uploads/EN\\_2013\\_PT\\_02.pdf](https://rem.sef.pt/wp-content/uploads/EN_2013_PT_02.pdf).

Solano, G., & Huddleston, T. (2020). Migrant Integration Policy Index 2020 – Results.

Thibos, C. (2014). *Is what we hear about migration really true?: questioning eight stereotypes: core messages*. Migration Policy Centre, Short Report.





## **Os atributos pessoais do (a) Assistente Social na intervenção em equipas de rua e na eficácia dos direitos humanos.**

Joana Brinca<sup>1</sup>

*Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra*

Nídia Menezes<sup>2</sup>

*Instituto Politécnico de Viseu/ESTGL*

Ana Branca Carvalho<sup>3</sup>

*Instituto Politécnico de Viseu/ESTGL*

### **Resumo**

De acordo com o IV Inquérito Nacional ao Consumo de Substâncias Psicoativas na População Geral, Portugal (2016/17), "nos últimos anos tem havido um aumento da prevalência do consumo de álcool e tabaco e de qualquer substância psicoativa ilícita (marcada essencialmente pelo peso do uso de canábis na população entre 15 e 74 anos) entre 2012 e 2016/17". Perante esta realidade, a intervenção das equipas de rua no âmbito de programas de redução de riscos e de consumo, "no espaço público onde o consumo de droga é experimentado como um problema social", de acordo com o art.º 58 do Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de junho, pauta-se por uma abordagem

---

<sup>1</sup> jbrinca@fpce.uc.pt

<sup>2</sup> nmenezes@estgl.ipv.pt

<sup>3</sup> acarvalho@estgl.ipv.pt





pragmática, procurando, a cada momento, criar respostas adequadas e resultados visíveis a curto prazo, humanista, defendendo os direitos humanos dos utilizadores, procurando mitigar o estigma e a exclusão social a que muitas vezes são sujeitos (Ferro et al., 2014), proximidade que se centra diretamente nos contextos do consumo de drogas e nas dinâmicas sociológicas inerentes ao seu consumo (Almeida, 2015, p. 21)", através de uma intervenção multidisciplinar.

Portugal tem sido pioneiro nas linhas de orientação políticas centradas na sua intervenção na descriminalização do consumo ilícito de substâncias psicoativas, além de reforçar as respostas na área da redução de riscos e minimização de danos (RRMD), incluindo o investimento em equipas de rua. Noutros países, mantém-se a política de criminalização do consumo de droga. Com este artigo pretende-se descrever a intervenção baseada na Redução de Risco e Minimização de Danos, apelando à realização e eficácia de uma prática profissional baseada no princípio da autodeterminação, dignidade humana e estilo de vida assumido pelos consumidores de substâncias psicoativas.

**Palavras-chave:** Serviço Social; equipas de rua; política de descriminalização; direitos humanos;

## Introdução

O Serviço Social é uma disciplina das ciências sociais e humanas com conhecimento técnico e científico, com relativa autonomia de critérios e responsabilidade social, e, como tal, uma profissão de intervenção social, exercida para, com e através da sociedade. Os Serviços Sociais em equipas de rua e na promoção dos direitos humanos apresentam uma justificação teórica, uma vez que existem algumas lacunas no conhecimento e na especificidade da profissão (Serviço Social) na redução e minimização de riscos danos, através da intervenção de equipas de rua. Por conseguinte, é relevante que os assistentes sociais experimentem os seus conhecimentos e prática profissional no contexto da intervenção multidisciplinar e de rua com consumidores de substâncias psicoativas.

Portugal tem sido pioneiro em orientações políticas, centrando a sua intervenção na descriminalização do uso ilícito de substâncias psicoativas, bem como no reforço das respostas no domínio da redução de riscos e da minimização dos danos (RRMD), investimento em equipas de rua. Noutros países,





como o Brasil e os Estados Unidos da América, continua a existir a política de criminalização do consumo de drogas.

## 1. Objetivos

Este artigo visa compreender a intervenção baseada na redução de riscos e na minimização de danos, apelando à realização e eficácia de uma prática profissional baseada no princípio da autodeterminação, dignidade humana e estilo de vida assumido utilizadores de substâncias psicoativas. Para tal, o objetivo prende-se com a identificação dos atributos pessoais do Assistente Social na intervenção em equipas de rua, para a eficácia e promoção dos direitos humanos da população-alvo.

## 2. Fundação teórica

As substâncias psicoativas são entendidas como todas as substâncias que atuam no sistema nervoso central com efeitos na percepção, locomoção, comunicação e consciência (Delay & Denilker, 1957; Patrício, 1997; Gonçalves 1999). Em termos europeus, estima-se que mais de 92 milhões de pessoas, ou pouco mais de um quarto da população entre os 15 e os 64 anos na União Europeia, tenham sofrido drogas ilícitas durante a sua vida. (EMCDDA, 2018, p. 41).

A experiência do consumo de drogas ocorre mais frequentemente nos homens (56,0 milhões) do que nas mulheres (36,3 milhões). A canábis é a droga mais experimentada (53,5 milhões de homens e 34,3 milhões de mulheres), seguida da cocaína, com estimativas muito mais baixas de consumo ao longo da vida (11,8 milhões de homens e 5,2 milhões de mulheres), MDMA (9,0 milhões de homens e 4,5 milhões de mulheres) e anfetaminas (8,0 milhões de homens e 4,0 milhões de mulheres), (OEDT, 2018, p. 41). Em Portugal, nos últimos anos tem havido um aumento da prevalência do consumo de álcool e tabaco e de qualquer substância psicoativa ilícita (marcada essencialmente pelo peso do consumo de canábis na população entre os 15 e os 74 anos) entre 2012 e 2016/17 (IV INPG, 2017).

Para fazer face a esta realidade, foram atribuídas orientações internacionais e nacionais no 1º Guia Europeu intitulado "Saúde e Respostas Sociais aos Problemas da Droga: um Guia Europeu", (OEDT, 2017), com base na análise de 30 países.





Segundo Alexis Goosdeel, Diretor do OEDT, "este guia é até agora a nossa primeira e mais ambiciosa tentativa de recolher informação de forma acessível sobre as respostas disponíveis nas áreas sociais e de saúde relacionadas com o consumo de drogas na Europa. Destacando lacunas no conhecimento e práticas, bem como oportunidades de melhoria e desenvolvimento, o guia fornece a base para um programa de trabalho atualizado nesta área para os próximos anos" (EMCDDA, 2017, p.3).

Este guia europeu identifica algumas orientações para a conceção de políticas com base em:

- Criação e formação de novas parcerias entre serviços relacionados com o consumo de substâncias e serviços psicoativos noutras áreas de atividade, tais como: cuidados de saúde mental e sexual, serviços de habitação, com vista ao aumento da eficiência e eficiência (EMCDDA, 2017, p.31 e 72);
- Colaboração em torno de salas de bebidas assistidas, que podem reduzir os danos para a comunidade e os utilizadores de drogas (EMCDDA, 2017, p. 156) e intervenções orientadas para o consumidor para recuperação e reintegração (Ibid., p. 167). Na Europa, há mais de 30 anos que existem salas de consumo assistido em Espanha, França, Alemanha, Luxemburgo, Países Baixos, Suíça, Noruega, Dinamarca e Países Baixos. Em Portugal, a legislação portuguesa está prevista desde 2001.
- As recentes alterações no quadro regulamentar da canábica nas regiões das Américas também atraíram o interesse dos decisores políticos e do público na Europa, dado o potencial terapêutico dos medicamentos à base de canábica (p. 40).

Por sua vez, a Orientação Técnica para a Intervenção de Redução de Riscos e minimização de danos – competências dos intervenientes (Sicad, 2016a) apresenta as Orientações para a sua intervenção, com base em:

- Reforçar as competências em redução de risco e minimização de danos (RRMD).
- Privilegiar os pares como veículos para a transmissão de informações e estratégias de RRMD com grupos específicos.
- Criar materiais, plataformas, valências/serviços inovadores adaptados aos contextos recreativos/festivos ou prisionais.
- Promover a existência de serviços de análise e rastreio de SPA.





### **2.1. *Adição e dependência de drogas***

A Organização Mundial de Saúde (Sicad, 2016(a), p. 29) define "a adição como um comportamento aditivo relacionado com substâncias psicoativas legais ou ilícitas", através do uso repetido de uma ou mais substâncias, o que pode levar à dependência. Podemos acrescentar os comportamentos aditivos sem substâncias tais como, o jogo patológico. Segundo Leshner (2005, p. 5-7) a toxicodependência (adição e dependência) é vista como "doença crónica, recidivante ou doença do cérebro", abrangendo aspetos comportamentais e de contexto social, daí que as abordagens terapêuticas incluam componentes biológicas, comportamentais e de contextualização social.

### **2.2. *Adição como forma de exclusão***

São vários os autores que tratam a adição como forma de exclusão social. Por exemplo, Barbosa (2011) identifica a prática profissional dos Assistentes Sociais "protagonizada junto de uma população que se encontra em situação de exclusão social, como consequência de comportamentos (autodestrutivos), relacionados com a dependência de drogas ilícitas", sugerindo a escolha da advocacia social como prática do Serviço Social (p.77). Por sua vez, Roma (2016) afirma que uma pessoa com comportamentos aditivos e dependências, muitas vezes é ela própria um excluído, rompendo com os sistemas sociais a que pertence, levando a situações de exclusão extrema (p. 25).

Ou seja, a adição pode ser entendida como um comportamento desviante e não deve estar desligada do conceito de exclusão social, visto que "num segundo momento, os desviantes, ou *outsiders*, serão, pois, arrastados num processo de exclusão" (Xiberras, 1993, p. 176).

### **2.3. *Descriminalização vs criminalização do consumo de substâncias psicoativas***

Como já foi referido, em Portugal as orientações da política centram-se na descriminalização dos consumos de substâncias psicoativas ilícitas (lei n.º 30/2000 de 29 de novembro) e no reforço das respostas na área da redução de riscos e minimização de danos (RRMD), incluindo o investimento em equipas de rua. Em outros países (EUA) permanece a política da criminalização do consumo de drogas, para além de existir menos investimentos governamentais na área da saúde.

Neste sentido, e segundo Dr. João Goulão, Diretor Geral SICAD, "o inovador modelo de descriminalização do consumo de drogas (Lei 30/2000) tem sido objeto de benchmarking (processo de comparação de práticas) a nível





internacional” (Revista Exit – Dianova, 07.09. 2018), este modelo torna-se atrativo para Governos da Noruega, Canadá, Macau ou Brasil.

“Na verdade, o que nos distingue de outro género de modelos, alguns até num quadro de descriminalização efetiva ou “de facto”, são dois aspetos fundamentais. A interface de passagem da esfera de intervenção da Justiça para a Saúde, através das originais Comissões para a Dissuasão da Toxicodependência. E a criação de um conjunto de respostas integradas (de Saúde e Sociais) que acompanham o indivíduo e tentam acorrer às suas necessidades, quer seja um utilizador problemático ou um consumidor ocasional. Com os primeiros, o grande objetivo é facilitar o acesso a estruturas de tratamento ou de redução de danos. Com os segundos, o que se pretende é interromper, tão precocemente quanto possível, um percurso que os pode levar a um uso mais problemático” (Goulão, 2018).

Ou seja, “a aquisição, a posse e o consumo de drogas deixou de ser considerado crime em Portugal. O consumo foi descriminalizado, mas não despenalizado. Consumir substâncias psicoativas ilícitas, continua a ser um ato punível por lei, contudo deixou de ser um comportamento alvo de processo crime (e como tal tratado nos tribunais) e passou a constituir uma contraordenação social” (Sicad, 2016 c). A abordagem às dependências em Portugal não ficou somente pela descriminalização do consumo de drogas. Apostou-se no reforço de toda a intervenção já realizada nas áreas da prevenção, tratamento, reinserção, para além das respostas no Âmbito da redução de riscos e minimização de danos ao abrigo do decreto lei n.º 183/2001 de 21 de junho, através das equipas de rua, gabinetes de apoio, programas de substituição opiácea de baixo limiar de exigência, centros de acolhimento, pontos de contato, entre outras (Sicad, 2016 b).

#### *2.4. Equipas de rua e a redução de riscos e minimização de danos*

As equipas de rua podem instalar-se em espaços móveis destinados a desenvolver uma estratégia de proximidade como meio de informar e auscultar as populações sobre os riscos e efeitos da adição e sobre outros temas que possam contribuir para a prevenção do consumo, assim como para o controlo de segregação/discriminação (art.º 58 do Decreto-Lei n.º 183/2001 de 21 de junho).

A Redução de riscos e minimização de danos é uma ação educativa e sanitária sobre um determinado comportamento, numa ótica de saúde pública. A redução de riscos e minimização de danos em toxicodependência está relacionada com a redução dos riscos e minimização dos danos inerentes





aos uso e abuso de substâncias psicoativas, legais ou ilegais (Decreto-Lei n.º 183/2001, de 21 de junho).

Surgiu na década de 90 na França e na década de 70 na Holanda. Em Amsterdão, a Redução de Riscos foi definida da seguinte forma: “Se um consumidor de drogas, homem ou mulher, não pode ou não quer renunciar à sua utilização, devemos ajudá-lo a reduzir os riscos que causa a si próprio e aos outros” (Wieviorka, 1999, p. 195).

De acordo com Patrício (1997) o consumo de substâncias psicoativas pode acarretar diferentes riscos, tais como “físicos, psíquicos, afetivos, familiares, de parentalidade, risco escolar, financeiro, jurídico-penais, riscos sociais de marginalização, delinquência e exclusão social” (p. 26). Sendo assim, a redução de riscos e minimização de danos deve ser realizada por profissionais com um grau de exigência ética e profissional, com qualidade do trabalho efetuado e com obrigatoriedade de formação contínua. A sua prática profissional deve obedecer a princípios éticos, aliada aos conhecimentos técnicos necessários para a intervenção, nomeadamente conhecimento sobre as substâncias psicoativas, formas de consumo e aconselhamento.

## *2.5. Direitos humanos vs estilo de vida assumido pelos consumidores de substâncias psicoativas*

O prazer associado ao consumo de substâncias psicoativas tem sido tema defendido por vários investigadores que comprovam o prazer e as sensações positivas do consumo como fator motivador para o consumo de diversas drogas (Crives; Dimenstein, 2003; Giacomozzi, 2011; Paulilo; Jeolás, 2005; Rodrigues *et al.*, 2015). Porém, a (i)legitimidade perante o consumo de drogas e associada ao prazer do consumo, com fins hedonistas, tem sido tema controverso na nossa sociedade, visto que pode gerar dependência (Gabatzet *al.*, 2013b), assim como perda de controlo e perda de noção da realidade (Paulilo; Jeolás, 2005).

Decorre também desse processo de estigmatização a atribuição de culpa aos consumidores de substâncias psicoativas por problemas sociais mais amplos, como o aumento da criminalidade, e, também, pelo sofrimento e “destruição” familiar (Romanini; Roso, 2013). A (i)legitimidade para consumir substâncias psicoativas é um tema controverso, principalmente quando ligado ao conceito de qualidade de vida e à saúde. É neste sentido que a OMS, define o conceito, associando-o à percepção que o indivíduo pode ter em relação aos seus objetivos de vida: “a percepção do indivíduo sobre a sua posição na vida, no contexto da cultura e sistema de valores em que vive e em relação aos seus



objectivos, expectativas, padrões e relações sociais” (Whoqol Group, 1994, cit. por Escudeiro *et al.*, 2006, p. 67) é que determinam o seu estilo de vida, o seu princípio de autodeterminação e a efetivação dos direitos humanos.

### **Metodologia/Métodos**

O método de pesquisa selecionado insere-se num plano descritivo com a utilização da técnica da entrevista semiestruturada. Para a realização da entrevista semidirigida optou-se pela constituição de uma amostra não probabilística e por conveniência/intencional. Assim, foram efetuadas seis entrevistas a Assistentes Sociais em Portugal Continental (Brinca, 2017).

### **Resultados/Discussão**

Tendo em conta os resultados obtidos na investigação efetuada “categoria atributos pessoais dos Assistentes Sociais nas equipas de rua (Brinca, 2017) e, relativamente à especificidade da intervenção em equipas de rua, concluiu-se que a relação de ajuda assente na aceitação (66,6%), a paciência, gosto pelo trabalho de rua, as habilidades comunicativas e a empatia (50%), a resiliência e a flexibilidade (33,3%), a capacidade de negociação, a informalidade, a confiança e o pragmatismo (16,6%) na defesa dos direitos humanos, são os atributos mais referenciados pelos 6 entrevistados. Tal como referiu um entrevistado, “(...) é fundamental atuar com base na defesa dos direitos e deveres dos utilizadores de drogas e/ou outros”. Os Assistentes sociais na sua intervenção em equipas de rua deve atuar com base na defesa dos direitos e também deveres dos consumidores de substâncias psicoativas, promovendo estratégias de intervenção que permitam a promoção dos direitos humanos, e a auto-estima dos consumidores de substâncias psicoativas que se encontram em situação de vulnerabilidade e/ou exclusão social.

### **Considerações parciais/finais**

A perspetiva médica e jurídica do consumo de substâncias psicoativas tem sido um tema debatido e controverso. Se para a medicina o consumo de substâncias psicoativas é encarado como doença crónica, e como tal insere-se no campo da saúde, no campo jurídico e penal o consumidor de substâncias psicoativas é visto como um potencial criminoso e/ou traficante. Para esta análise, muito contribuíram estudos desenvolvidos pelos investigadores Lourenço e





colaboradores (2007) onde identificaram uma correlação entre o uso de drogas/tráfico e a ocorrência de fenômenos de violência e agressividade. Conforme afirmam os autores Romanini e Roso (2013), a problemática do uso de drogas tem sido abordada a partir de duas perspectivas, a jurídica-policial e a médico-psiquiátrica, sendo, ambas, dimensões ideológicas hegemônicas, o que vem ao encontro dos modelos defendidos por Resa (2007): Modelos Ético-Jurídico, Modelo Médico-Sanitário e Modelo sociocultural (Resa, 2007, p. 47), assente num estereótipo, imagem social e a resposta social.

Para os autores, Romanini e Roso (2013) as abordagens mais comuns recorrem a medidas repressivas no âmbito jurídico e penal, e no campo da saúde, para o tratamento orientado por um modelo biomédico-curativo. Em Portugal, a política de Redução de Danos têm sido um modelo cada vez mais defendido e implementado no âmbito político-institucional, representado por isso, um patamar de mudança na forma de pensar e de agir numa lógica de efetivação e promoção dos direitos humanos dos consumidores de substâncias psicoativas.

## Referências bibliográficas

Almeida, S.T. (2015). *A Ponte Invisível: Os Técnicos de Redução de Riscos e Minimização de Danos como Mediadores do Impacto da Crise Económica sobre os Consumidores de Drogas*. Dissertação apresentada no Mestrado Integrado em Psicologia, Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação da Universidade do Porto, disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/83246/2/120500.pdf>, consultado no dia 01.12.2019.

Barbosa, J. (2011). Enfrentar “novos riscos” e resgatar a cidadania perdida: práticas de Serviço Social no seio das políticas de redução de danos. *Revista Toxicodependências*, 1(17).

Brinca, J. (2017). *Serviço social nas Equipas de Rua: Modelo(s) de Prática(s)*. Tese de Doutoramento. ISCSP, Lisboa.

Crives, M. N. S. & Dimenstein, M. (2003). Sentidos produzidos acerca do consumo de substâncias psicoativas por usuários de um Programa Público. *Saúde e Sociedade*, 12(2): 26–37.

Delay, J. & Deniker, O. (1957). Caractéristiques psycho-physiologiques de médicaments neuroleptiques. In S. Garattini & V. Ghetti (Eds.), *Psychotropic Drugs* (pp.485-501). Amsterdam: Elsevier.

EMCDDA (ObservatórioEuropeu da Droga e da Toxicodependência (2018). *Relatório Europeu Sobre Drogas. Tendências e evoluções*. Serviço das Publicações da





União Europeia, Luxemburgo. Disponível em: [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8585/20181816\\_TDAT18001PTN](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8585/20181816_TDAT18001PTN)

EMCDDA, Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (2017). *Comunicado da agência da EU e informação sobre droga*. Publicado no dia 25.10.2017, disponível em: [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998\\_EMCDDA\\_STRATEGY\\_2025\\_web-1.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998_EMCDDA_STRATEGY_2025_web-1.pdf), e em [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/attachments/6345/ResponsesHighlights\\_PT\\_Finalweb.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/attachments/6345/ResponsesHighlights_PT_Finalweb.pdf) (tradução portuguesa): comunicado da agência da EU e informação sobre droga.

Escudeiro, R. et al. (2006). Qualidade de vida e Toxicodependência. *Revista Toxicodependências*, 12(3): 65-78. [Em linha]. [Consult. 17 de agosto de 2012] Disponível na Internet: <http://www.idt.pt/PT/RevistaToxicodependencias/Paginas/Temas.aspx>

Ferro, L.; Oliveira, P; Trindade, S.& Peixoto, S. (2014). Vive o Bairro! A intervenção comunitária como ferramenta da redução de riscos e minimização de danos na Matriz H do Bairro da flamenga. *Fórum sociológico*, 25(1), 63-72.

Gabatz, R. I. B. et al. (2013). Percepção do usuário sobre a droga em sua vida. *Revista de Enfermagem*, 17(3): 520–525.

Giacomozzi, A. I. (2011). Representações sociais da droga e vulnerabilidade de usuários de CAPSad em relação às DST/HIV/AIDS. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 11(3): 776–795.

Gonçalves, R. A. (1999). *Psicopatia e Processos Adaptativos à Prisão: Da Intervenção para a Prevenção*. Braga: Centro de Estudos Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho.

INPG - Inquérito Nacional à População Geral (2017), consultado no dia 01.12.19, disponível em: [http://www.sicad.pt/PT/Documents/2017/CICSNOVA\\_INPG\\_2017\\_Nota%20para%20imprensa%2019%20Setembro%202017.pdf](http://www.sicad.pt/PT/Documents/2017/CICSNOVA_INPG_2017_Nota%20para%20imprensa%2019%20Setembro%202017.pdf).

Leshner, A. I. (2005). *Cérebro Toxicodependente-Boletim de Neurociências Cognitivas e Neuroimagem na Toxicodependência. Comentários e Controvérsias*. São Paulo: Biopress.

Lourenço, L. et al. (2007). Um estudo das crenças no que concerne ao consumo/tráfego de drogas enquanto causa da violência/agressividade. *Psicologia em Pesquisa*, 1(1):34-40.

Patrício, L. (1997). *Face à droga: como (re)agir?*. Lisboa: SPTT.

Paulilo, M. & Jeolás, L. (2005). Aids, drogas, riscos e significados: uma construção sociocultural. *Ciência & Saúde Coletiva*, 10(1):175–184.

Resa, A. G. (2007). *Drogodependencias y Trabajo Social*. Madrid: Ediciones Académicas.

Rodrigues, D.; Conceição, M. & IUNES, A. (2015). Representações Sociais do Crack na Mídia. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 31: 115–123.

Roma, C. (2016). *Modelos de Intervenção na área da reinserção em comportamentos aditivos e dependências – Evolução recente e perspetivas futuras*. Dissertação para obtenção





do grau de Mestre em Saúde Pública. Faculdade de Medicina, Universidade de Coimbra, disponível em: [estudogeral.sib.uc.pt](http://estudogeral.sib.uc.pt), consultado no dia 01.12.19.

Romanini, M. & Roso, A. (2013). Mdiatização da cultura, criminalização e patologização dos usuários de crack: discursos e políticas. *Temas em Psicologia*, 21(2): 483–497.

SICAD (2016 a). “Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (2016). Linhas de Orientação Técnica para a Intervenção em Redução de Riscos e Minimização de Danos: Competências dos Interventores (pp.1 – 73).” Consultado em 22/12/2019, disponível em: [http://www.sicad.pt/bk/intervencao/documentostecniconormativos/lists/sicad\\_documentostrnormativos/attachments/31/manual\\_lotirmd.pt.pdf](http://www.sicad.pt/bk/intervencao/documentostecniconormativos/lists/sicad_documentostrnormativos/attachments/31/manual_lotirmd.pt.pdf).

SICAD, (2016 b). “Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências. “Dos Comportamentos Aditivos à dependência: A Importância do Tratamento”, consultado em 22/12/2019, disponível em: <http://www.sicad.pt/PT/Intervencao/TratamentoMais/SitePages/Home%20Page.aspx>.

SICAD, (2016 c). “Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências” (2016). Consultado no dia 22/12/2019, Disponível em: <http://www.sicad.pt/PT/Cidadao/DesConsumo/Paginas/default.aspx>.

Wieviorka, S. G. (1998). *Nem todos os Toxicómanos são Incuráveis*. Terramar Editores, Distribuidores e Livreiros, Lda.

Xiberras, M. (1993). *As Teorias da Exclusão. Para uma Construção do Imaginário do Desvio*. Lisboa: Edições Piaget.





## **Lógica ético-jurídica para os imigrantes brasileiros em Portugal: condições de regularização e acesso a igualdade de direitos**

Mary Help Ibiapina Alves<sup>1</sup>

*Universidade de Coimbra/Universidade Católica Portuguesa*

Clara Cruz Santos

*Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra*

### **Resumo**

A migração dos cidadãos brasileiros para Portugal tem, nos últimos anos, aumentado. É, de acordo com os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Ribeiro et al., 2019), a principal comunidade estrangeira residente. Apesar da mobilidade histórica entre os dois países e do facto dos cidadãos brasileiros possuírem estatutos diferenciados de acordo com as relações de amizade entre Portugal e Brasil, continua a assistir-se à dificuldade sentida, por parte dos imigrantes brasileiros, recém-chegados a Portugal, em aceder aos processos de regularização formais. Tal, parece propiciar longas esperas e um hiato entre o período que o imigrante chega ao país e o acesso à sua condição legal e aos respetivos direitos básicos. O Estado é um dos principais agentes nesse processo, uma vez que estabelece as regras, o tempo e as condições de regularização. De acordo com Auyero (2012) longas esperas para a efetivação das políticas e garantias públicas denotam práticas estatais (veiculadas pelos agentes públicos que os atendem) indiciadoras de desrespeito que podem concorrer para o aumento de indocumentados e irregulares no território Português, bem

---

<sup>1</sup> *Doutoranda do Programa Interuniversitário de Doutoramento em Serviço Social*





como a observância de desigualdades face aos cidadãos regulares. O artigo pretendeu discutir, substantivamente e com base numa revisão sistemática da literatura, alógica ético-legal que permeia este contexto de relações de poder, e compara os dados apresentados nos relatórios oficiais do Estado português sobre as perspectivas de garantia de direitos aos imigrantes, tal como previsto nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente o objetivo 10 "Reduzir as desigualdades dentro dos países e entre países", até 2030. Conclui-se que apesar das orientações estratégicas dos diferentes regulamentos europeus e nacionais, continua a observar-se um hiato entre a regulamentação e a aplicabilidade da lei com impacto negativo nas reais condições de integração social dos imigrantes brasileiros.

**Palavras-chave:** Imigrantes; Cidadania adiada; direitos sociais.

## Introdução

O fenómeno migratório torna-se, a partir do século XX, massivo e complexo o que em conjunto com os desafios globais, as alterações demográficas e a transformação das sociedades, desafiou a adoção de medidas pelos países de acolhimento que relacionem organização, segurança e atenção aos direitos humanos. De acordo com as Nações Unidas, existem cerca de "214 milhões de migrantes internacionais no mundo e 740 milhões de migrantes internos, enquanto o número de pessoas deslocadas à força se eleva a 44 milhões" (Comissão Europeia, 2011).

Na União Europeia (UE) seja por intenção de investigação e formação académica, quer por motivo de trabalho ou reunificação familiar, ou entre outros motivos, a migração é uma realidade e estima-se que existem cerca de 20 milhões de cidadãos/ãs de países terceiros que vivem na UE<sup>2</sup> (Comissão Europeia, 2014).

Carvalhais (2010) ressalta que existe uma lógica de condição liberal binária que integra as políticas da UE, obediente ao capitalismo, composta por duas perspectivas éticas: uma, identificada com os direitos humanos universais, denominada de ética humanista; e outra, mais ligada à ótica burguesa que legitima o pensamento expansionista do capitalismo.

---

<sup>2</sup> Dados do *Eurostat* de 2019 apontam 21,8 milhões de imigrantes na EU. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics)





Portugal, enquanto país membro da UE, aponta para uma perspectiva de compreensão política quanto à inclusão socioeconómica da população migrante, o reconhecimento dos seus direitos humanos e a sua identificação enquanto uma população cidadã (detentora de direitos e deveres).

Neste sentido, é da maior importância articular o debate teórico entre a lógica ético-jurídica adotada para imigrantes brasileiros em Portugal, considerando o marco normativo específico de acordos bilaterais, com as complexificações que perpassam a garantia da lógica humanista prevista na abordagem das políticas públicas portuguesas para a imigração. Inicia-se este debate com uma breve reflexão crítica sobre as condições de vida e trabalho de imigrantes em Portugal.

### **1. Abordagem Global Europeia para as Migrações e o caso de Portugal**

Diante da amplitude do fenómeno das migrações, a agenda Europeia passou a integrar na estratégia da mobilidade humana os seus interesses económicos, sociais e políticos, incorporando uma linguagem comum aos países membros. Associam-se a esse contexto os eventos relacionados com o controle e a prevenção ao terrorismo, a imigração ilegal, a solicitação crescente de asilo, bem como as transições macroeconómicas capitalistas e de escassez de mão-de-obra para setores específicos, o défice demográfico de muitos países, entre outros fatores que se acentuaram na passagem do século XX ao XXI, e requisitaram dos países europeus um nível maior de organização para regulação das migrações.

Para Pires & Pereira (2018) seja na intervenção pública ou no discurso académico, a migração significa um contratempo, uma vez que se subentende associada à emigração, (ou seja, a saída das pessoas de suas terras de origem, da proximidade de seus familiares e redes de apoio constituídas), o indício de problemas sociais originais que impulsionam o ato de emigrar e, como tal, a possibilidade de transferência desses mesmo problemas para o país de acolhimento que, consequentemente, vê ampliado os seus contextos de vulnerabilidade.

*É por isso que, em rigor, o enunciado comum segundo o qual os fluxos migratórios tendem a dirigir-se das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas remete para um caso particular, embora estatisticamente maioritário, de um conjunto mais vasto de migrações associadas às desigualdades de base territorial. (Pires & Pereira, 2018, p.337).*

No que tange às problemáticas associadas à migração na União Europeia (UE) destacam-se dois documentos oficiais: a Abordagem Global para





a Migração e a Mobilidade, ocorrida em Bruxelas em 2011, e o parecer do Comitê Econômico Europeu a este documento, realizado em 2012<sup>3</sup>. Ambos se referem ao fenômeno migratório de acordo com os seguintes quatro pilares:

- A facilitação e organização da migração legal e da mobilidade;
- A prevenção e redução da migração irregular e do tráfico de seres humanos;
- A promoção da proteção internacional e o reforço da dimensão externa da política de asilo;
- A maximização do impacto no desenvolvimento da migração e da mobilidade.

Esses quatro pilares devem estar associados ao desenvolvimento de quatro temas centrais: migração legal e mobilidade; migração irregular e tráfico de seres humanos; proteção internacional e política de asilo; bem como maximizar o impacto do desenvolvimento sobre a migração e a mobilidade (Comissão Europeia, 2011).

Compreende-se neste último documento uma certa centralidade da abordagem global nas preocupações da UE relativas às problemáticas de controle de fronteiras com igual relevo para uma estratégia de caráter desenvolvimentista quer dos países de origem, quer dos países de acolhimento através da garantia dos direitos humanos dos migrantes de forma transversal aos quatro pilares supracitados.

A ideia central da estratégia europeia visa, deste modo, a construção de uma Europa aberta e segura para os contornos migratórios. Para isso, visa enfrentar as rotas da clandestinidade, por meio da exploração e tráfico de pessoas, e entrada com contorno das regras definidas, com a superação do período de permanência para vistos de curta duração.

*A imigração clandestina constitui o reverso da medalha. Por vezes, as pessoas entram legalmente com um visto de curta duração e, depois de o visto expirar, permanecem ilegalmente no território. Algumas pessoas entram ilegalmente num país da União onde se estabelecem, por vezes até contra a sua vontade. As redes de tráfico de seres humanos e de passadores podem facilmente explorar as que não possuem documentos. O mercado negro atrai também a imigração ilegal. A imigração*

---

<sup>3</sup> Ambos os documentos foram submetidos a consultas públicas e reuniões consultivas.





*clandestina, seja qual for a forma que assume, tem de ser combatida para proteger os mais vulneráveis e manter a confiança nas políticas da imigração (Comissão Europeia, 2014).*

A Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros aborda as problemáticas como desafios não fáceis de definir em cada país, mas salienta que o alcance de suas resoluções estão intimamente ligados ao atendimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020, que visam “aumentar a taxa de emprego para 75% até 2020, reduzir as taxas de abandono escolar para menos de 10%, aumentar a percentagem de pessoas com um diploma do ensino superior e retirar 20 milhões de pessoas da situação de pobreza ou de exclusão social” (European Commission, 2011).

O desemprego, a qualificação académica e profissional e as condições socio económicas são definidas como os principais problemas das migrações no continente europeu. Soma-se a isso os crescentes problemas relacionados com a discriminação e xenofobia. Dados oficiais da Comissão Europeia (2018) revelam que quase 4 em cada 10 europeus pensam que a imigração é mais um problema do que uma oportunidade (38%), se somado aos que consideram tanto problema quanto oportunidade, verifica-se que 7 em cada 10 europeus (69%) compreendem a imigração como um problema (Integration of immigrants in the European Union, 2018, p.13).

Neste sentido, o Parecer do Comité Económico e Social Europeu destacou a necessidade de a UE combater medidas xenófobas dos países membros e de suas lideranças políticas.

*A UE deve reforçar as políticas de integração e de luta contra o racismo, a xenofobia e a discriminação contra os imigrantes e as minorias. O Comité propõe que as instituições da UE se empenhem ativamente na luta contra a xenofobia, o racismo e a discriminação, especialmente quando estes comportamentos sejam promovidos pelos governantes e legisladores dos Estados-Membros (Comité Económico e Social Europeu, 2012).*

Em Portugal, de acordo com Padilla & Ortiz (2012), o perfil do fluxo migratório passa por profundas transformações a partir de 1986, ano que o país adere a Comunidade Económica Europeia (CEE), por se tornar economicamente mais atrativo para populações migrantes, como também por propiciar a possibilidade de uma Cidadania Europeia a partir da Convenção *Shengen* de circulação no espaço europeu.







*Foi ao longo da década de 1990 que os fluxos migratórios se tornaram mais complexos e começaram a divergir dos anteriores, sentando as bases dos fluxos que caracterizariam o início do novo século. Enquanto os imigrantes de origem africana, de Cabo Verde, Guiné Bissau e Angola, se concentravam no mercado de trabalho pouco qualificado, os europeus concentraram-se no mercado mais qualificado. Quanto aos brasileiros, verifica-se que se bem no início ocupariam lugares de qualificação alta e intermédia, passaram ao longo da década a ocupar postos de trabalho de menor qualificação, processo denominado de proletarianização. Neste sentido os brasileiros imigrantes em Portugal foram sempre um grupo atípico por estar representado nas profissões e ocupações de alta, média e baixa qualificação (Padilla & Ortiz, 2012, p.163-164).*

O fluxo migratório identificado a partir da década de 1990 foi contemporâneo da maior politização da questão migratória na sociedade portuguesa, marcada por confrontos ideológicos em torno do estatuto especial das autorizações de permanência que contribuiu para diminuir a irregularidade inicial do imigrante durante um período de controle mais rígido da imigração, muito regulada pelo próprio mercado de trabalho (Pinho, 2014; Pires, 2006).

Os autores dividem a história portuguesa de imigração em três períodos: (i) “o da imigração de África, na sequência da descolonização (fase pós-colonial); o dos anos 80 e 90, marcados pelo crescimento e diversificação dos fluxos migratórios (fase comunitária); e, na viragem do século, o período das novas migrações do Leste e do Brasil (fase da globalização)” (idem, s/p).

Carvalho (2018) apresenta uma forte relação entre a adoção de medidas por parte do Estado-Português e a construção de legislação para a imigração em Portugal com as requisições do desenvolvimento económico, especificamente relacionado com o mercado da construção civil. Defende, neste âmbito, uma interdependência entre a imigração irregular e as demandas do mercado Português, nomeadamente com as necessidades de mão de obra, entre as décadas de 1990 e 2000, para o setor da construção civil e nas décadas seguintes, a manutenção dessa tendência a partir de investimentos do Estado Português.

Observa-se assim, que as necessidades do mercado estiveram associadas à abertura das fronteiras portuguesas para recebimento de mão-de-obra imigrante, favorecendo a existência de uma parcela desta população imigrante que a remete para as categorias de “ilegais” ou “irregulares”. Carvalho (2018) aponta os contornos políticos envolvidos na criação da Lei nº23/2007 que estabelece uma legislação mais abrangente envolvendo, desde logo, a tipologia das autorizações de residência até a inclusão da regularização excecional de imigrantes irregulares.





Em 2001 a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento sistematizou as leis existentes sobre a imigração portuguesa e, em parceria com os investigadores da Universidade de Coimbra sobre as condições de igualdade, acesso a direitos, aspetos socioeconómicos e de trabalho dos imigrantes até 1999, recomendou três eixos específicos para o Estado Português na regulação das políticas públicas concertantes à imigração. O primeiro relaciona-se com a necessidade de acompanhamento da implementação de ações públicas e sua avaliação externa, considerando a quantidade de estratégias e ações previstas e a respetiva consolidação. A segunda recomendação refere-se à necessidade de diversificação e da captação de recursos por parte de ONGs que atuam com ações de acolhimento e integração de imigrantes no país e que dependem, quase que exclusivamente, do financiamento público. Por fim, a terceira recomendação é no sentido de investimento em ações que promovam a multiculturalidade e interculturalidade em Portugal (Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2001).

Destaca-se, neste sentido, a expressa compreensão política de Portugal quanto à inclusão social e económica da população migrante, o reconhecimento dos seus direitos, a sua identificação enquanto uma população cidadã (detentora de direitos e deveres).

*Em sede de políticas públicas para a Imigração e populações nómadas, o Governo desenvolverá medidas adequadas à plena integração social, assumindo como prioritária a execução de medidas que tenham como finalidade a solidária inclusão da população imigrante e nómada, quanto a direitos e a deveres de cidadania, fundamentalmente nas áreas da educação, do emprego, da qualificação profissional e da habitação (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011, p.99-100).*

O Plano Estratégico para as Migrações (PEM) é o instrumento de unificação das propostas políticas estratégicas para a imigração em Portugal, elaborado a partir de estratégias já acumuladas a partir das experiências dos dois Planos de Integração de Imigrantes (2007-2009; 2010-2013), compreendendo de forma mais abrangente e integrada as políticas voltadas para as migrações no período de 2015-2020. O Plano adequa-se às recomendações europeias e financiamento europeu 2014-2020, e teve a sua aprovação a partir da Resolução do Conselho de Ministros N°12-B/2015, em 25 de março de 2015.

No conjunto das suas estratégias o PEM busca impulsionar as políticas migratórias portuguesas com base no tripé – promoção da coesão social, enriquecimento humano e material do país e envolvimento e ligação com a diáspora



portuguesa – sustentado no terreno da valoração e garantia da dignidade da pessoa humana, das políticas públicas de segurança interna e políticas externas e dos negócios estrangeiros (Plano Estratégico para as Migrações, 2015).

No que tange ao período que compreende a análise aqui realizada o PEM contou com o alcance da execução de 78,2%, ou seja, 61 indicadores foram alcançados no período de 2017, equivalente a uma taxa de execução geral (que integra os indicadores cumpridos e os parcialmente cumpridos) de 91%. Já em 2018 foram cumpridos 62 indicadores, que para o período compreende uma taxa de execução geral de 89,8% (ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2019).

## **2. A imigração brasileira, os dilemas para acesso à direitos e status de cidadão imigrantes**

Ao largo da sua trajetória de investigação, Pinho (2014) identifica que, antes de 1974, a imigração brasileira para Portugal caracterizava-se por uma contracorrente minoritária desencadeada pela grande migração portuguesa para o Brasil nas décadas anteriores. Depois de 1974, com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE), cresce uma segunda onda de emigração do Brasil para Portugal. Estes migrantes caracterizavam-se por serem profissionais qualificados, fugindo do quadro de insegurança gerado pela crise política e socioeconômica dos anos 80, dos efeitos da inflação e da violência urbana do Brasil. Esta corrente de migração foi interrompida pelos efeitos estabilizadores do controle da inflação iniciado por Fernando Henrique Cardoso.

Na virada do século emerge uma nova corrente migratória, a terceira identificada por Filipa Pinho. Essa, com origens geográficas e sociais completamente diferentes das anteriores, ter-se-ia iniciado pelo desvio de parte da emigração brasileira com baixa qualificação, que usualmente tinha por destino os EUA, e que a partir do fechamento da fronteira americana após o atentado de 11 de setembro passam a ter por destino Portugal. O novo fluxo decorre do crescimento das atividades da construção e obras públicas, bem como por transformações nos setores do comércio, o desenvolvimento do turismo, e sobretudo com o crescimento das atividades de serviço no setor de bares e restaurantes (Pinho, 2014).

No que tange a lógica jurídica, Padilha e Ortiz Scaglione (2014) salientam que as relações entre países latino americanos e o Estado português, foram efetivadas em políticas públicas, legislações, acordos bilaterais, entre outros,





que demonstram a efetivação da perspectiva da cidadania transnacional, sendo o Brasil um dos principais países que implementam essa lógica.

*el caso Brasil-Portugal surge como un ejemplo paradigmático, que ilustra la utilidad de las políticas de reciprocidad a largo plazo que se hacen más evidentes en momentos de inflexión. La consolidación democrática en América Latina y en Portugal ha contribuido a la extensión de derechos políticos a sus migrantes, facilitando y promoviendo la práctica de la ciudadanía transnacional (Padilla & Ortiz Scaglione, 2014, p.54).*

O quadro abaixo sintetiza brevemente os acordos e tratados bilaterais existentes entre Brasil e Portugal.

### **Quadro 1. Tratados e Acordos entre Portugal e Brasil**

Declaração sobre a entrada em vigor do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta
Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta
Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas
Acordo sobre Serviços Aéreos
Acordo sobre Exercício Actividades Remuneradas por parte Dependentes Pessoal Diplomático, Consular, Administrativo e Técnico e de Apoio ou Serviço.
Protocolo de colaboração na Área dos Arquivos
Acordo para evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento
Protocolo de Operacionalização da Convenção para evitar a Dupla Tributação
Memorando de Entendimento que estabelece mecanismos de consulta bilaterais em matéria de cooperação para o desenvolvimento
Convénio entre o Departamento Cultural do Itamaraty e o Instituto Camões do Ministério dos Negócios Estrangeiros
Acordo sobre Segurança Social entre Portugal em Brasil
Memorando de Entendimento sobre cooperação antártica assinado por ocasião da XII Cimeira Brasil-Portugal – Brasília, 1º de novembro de 2016
Memorando de Entendimento para a criação de um prêmio de literatura infantil e juvenil, assinado por ocasião da XII Cimeira Brasil-Portugal – Brasília, 1º de novembro de 2016

Fonte: Consulado Geral de Portugal São Paulo





Para garantia de direitos, o primeiro elemento que se situa na condição dos imigrantes, é o acesso à regularização de residência. As burocracias estatais tratam de segmentar em órgãos e balcões, impor seus horários e prazos, determinar os caminhos e os custos associados. Tais procedimentos possuem significados para a organização do Estado, não apenas práticos e concretos, mas também subjetivos e ligados a uma teia de relações nem sempre visíveis. Traduzem-se, por vezes, em rotinas exaustivas para os migrantes, com significações que se relacionam com suas condições de vida e trabalho e com suas subjetividades, resultando em sentimentos e experiências relacionadas ao medo, dúvidas e incertezas face aos seus projetos de vida, e para nós, uma das mais perceptíveis expressões desse contexto, é a subjugação, a espera.

No contexto recente, a imigração brasileira para Portugal apresenta-se como a mais expressiva, em termos numéricos, com contornos e problemáticas específicas face a outras migrações em Portugal (Pereira & Esteves, 2017; Pinho, 2014; Pires, 2006; Pires & Pereira, 2018).

Dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019, 2020) apontam que a nacionalidade brasileira é a principal comunidade estrangeira residente, com 25,6% do total em 2019. Esse aumento tem resultado em discursos públicos recorrentes que expressam a dificuldade sentida pelos imigrantes brasileiros recém-chegados a Portugal nos processos de regularização da sua cidadania e consequente acesso a direitos humanos fundamentais.

As dificuldades em garantir a lógica humanista para a população imigrante em Portugal, foram evidenciadas no contexto recente da pandemia Covid-19. De facto, uma parcela significativa dos imigrantes em Portugal viram-se impossibilitados em aceder aos direitos básicos de saúde devido à ausência dos documentos de regularização no país. Esta situação acabou por ser resolvida em contexto de excecionalidade do Estado (Estado de Emergência) que culminou com a medida de concessão de direitos de cidadania a todos/as os/as imigrantes que



estivessem com processos de regularização em andamento no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (Diário da República nº 62, 2020)<sup>4</sup>.

Existe uma lacuna, do ponto de vista teórico, sobre o tempo médio de espera dos imigrantes por acesso a condições de cidadania em Portugal, bem como as produções decorrentes dessas esperas nas condições de vida dessa população. No entanto, diante dos discursos e práticas do próprio Estado Português conclui-se que a espera é um elemento que descortina uma espécie de *cidadania adiada*, na qual pode existir violações de direitos e vulnerabilidades ainda pouco exploradas. Para Auyero (2012), a espera funciona como estratégia de dominação política, molda as subjetividades das pessoas que esperam e molda seu caráter paciente.

## Conclusão

Em Portugal, o início do século XXI é marcado pela conjuntura política e económica da crise económica e financeira de 2008, associada aos movimentos internos de ajustes fiscais e políticas de austeridade da década seguinte. Os contextos de crise e austeridade afetaram o fluxo migratório.

Por outro lado, a atual conjuntura sociopolítica brasileira tem passado por transições críticas desde os movimentos de 2013, (quando milhares de cidadãos saíram às ruas reivindicando pelos seus direitos e descontentamento face à classe política), até ao momento atual com a grave crise pandémica COVID 19 e a sua negação política, por parte de Bolsonaro. O avanço de discursos antidemocráticos e a consequente ameaça aos direitos sociais duramente conquistados na década de 1980, acentuaram-se e instalou-se uma crise político-económica que perdura até hoje. Assiste-se ao desemprego, à retração de direitos sociais, por meio de reformas legislativas (trabalhista e de proteção social), à violência urbana e à precarização dos serviços públicos, entre outros fatores. Após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, soma-se a essa conjuntura o

---

<sup>4</sup> A medida foi definida em 27 de março de 2020 no Despacho n.º 3863-B/2020 da Presidência do Conselho de Ministros, Administração Interna, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e Saúde, publicada no Diário da República nº 62. A notícia foi veiculada amplamente na imprensa portuguesa: <https://www.publico.pt/2020/03/30/sociedade/noticia/regularizacao-imigrantes-processo-sef-historica-ficou-1910068>, e internacional [https://uk.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-portugal-idUKKBN21F0MC?utm\\_campaign=trueAnthem%3A+-Trending+Content&utm\\_medium=trueAnthem&utm\\_source=facebook](https://uk.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-portugal-idUKKBN21F0MC?utm_campaign=trueAnthem%3A+-Trending+Content&utm_medium=trueAnthem&utm_source=facebook), <https://veja.abril.com.br/mundo/portugal-tratara-imigrantes-como-residentes-durante-crise-do-coronavirus/>. Acessos em 03/04/2020.



avanço do discurso conservador e a ameaça ao Estado de Direito democrático, e observa-se o aumento de brasileiros que solicitam residência em Portugal (Ribeiro et al., 2019).

No caso dos imigrantes brasileiros em Portugal continua a assistir-se a um avanço de medidas bilaterais que aproximam a lógica ético-jurídica entre os dois países a uma abordagem centrada na defesa dos Direitos Humanos e o acesso a uma plena cidadania.

No entanto, diante do aumento dos fluxos migratórios, defende-se que Portugal está desafiado a diminuir os lapsos temporais de aplicabilidade das medidas legislativas previstas, no que tange, principalmente, às condições de regularização e acesso da população imigrante à direitos de cidadania. Todavia, a distância entre a regulamentação e a aplicabilidade da lei tem condicionado de forma agressiva a vida e a sobrevivência dos imigrantes brasileiros. Este hiato entre o discurso político e a ação dos agentes do Estado, visível nos serviços públicos de apoio à integração social destes cidadãos é uma nova ameaça ao Estado Social. Sendo o tempo de espera para a efetivação da cidadania portuguesa, uma das suas faces mais visíveis.

Tal como defendem os autores Jacobsen, Karlsen, & Khosravi (2020), é necessário colocar em primeiro plano a temporalidade, não só como lente analítica que pode fornecer novos conhecimentos críticos sobre a dinâmica sociocultural da migração contemporânea, mas também como orientação política conducente a práticas promotoras de real integração multicultural.

## Referências bibliográficas

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. . (2019). *Relatório de Execução – 2017 / 2018 do Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020* (p. 131). p. 131.

Auyero, J. (2012). *Patients of the State The Politics of Waiting in Argentina*. Durham & London: Duke University Press.

Baganha, Maria Ioannnis; Marques, J. C. (Ed.). (2001). *Imigração e Política O Caso Português* (Fundação L). Lisboa.

Carvalhais, I. E. (2010). A União Europeia e o “Outro” – Tensões e compromissos da lógica subjacente à sua gestão da imigração de países terceiros1. *e-cadernos CES*, (10). <https://doi.org/10.4000/eces.636>

Carvalho, J. (2018). ‘Bringing the state back in’: A political economy analysis of Portuguese immigration policy. *Mediterranean Politics*, 23(4): 501–521. <https://doi.org/10.1080/13629395.2017.1352569>



Comissão Europeia. (2011). Abordagem global para a migração e a mobilidade. *Jornal Oficial da União Europeia*, 11(2): 10–14. <https://doi.org/10.16194/j.cnki.31-1059/g4.2011.07.016>

Comissão Europeia. (2014). *Compreender as políticas da União Europeia: Migração e asilo* (p. 12). p. 12. <https://doi.org/10.2775/67496>

Comité Económico e Social Europeu. (2012). «Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre os temas Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um Programa Ar Limpo para a Europa». *Jornal Oficial da União Europeia*, COM(2011): 134–141.

European Commission. (2011). *Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros*.

European Commission. (2018). *Special Eurobarometer 469 Summary Integration of immigrants in the European Union Fieldwork October 2017 April 2018 Survey requested by the European Commission , Special Eurobarometer 469 Summary*. (Special Eurobarometer 469).

Jacobsen, C. M., Karlsen, M., & Khosravi, S. (2020). *Waiting and the Temporalities of Irregular Migration*. <https://doi.org/10.4324/9780429351730>

Organização das Nações Unidas. (2015). Objetivos do desenvolvimento sustentável. *Transformando Nosso Mundo: A agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 14(2), 49. <https://doi.org/10.12660/gvexec.v14n2.2015.56854>

Padilla, B., & Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios. *REMHU : Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 20(39): 159–184. <https://doi.org/10.1590/s1980-85852012000200009>

Padilla, B., & Ortiz Scaglione, A. (2014). Ciudadanía transnacional: latinoamericanos en Portugal / Transnational citizenship: Latin Americans in Portugal. *Source: Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 107(106): 39–59. Obtido de <http://www.jstor.org/stable/24364617%0Ahttp://about.jstor.org/terms>

Pereira, S., & Esteves, A. (2017). Os efeitos da crise económica na situação laboral dos imigrantes: o caso dos brasileiros em Portugal. *REMHU : Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25(49): 135–152. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004908>

Pinho, F. (2014). *Transformações na emigração brasileira para Portugal : de profissionais a trabalhadores* (1ª edição). ALTO-COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES (ACM, I.P.).

Pires, R. P. (2006). A integração socioprofissional dos imigrantes: contextos e desafios. *11.ª Conferência Internacional Metropolis, Lisboa, 5 de Outubro*.

Pires, R. P., & Pereira, C. (2018). Migrações, qualificações e desigualdade social [Migrations, skills and social inequality]. *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa*, (May), 335–352.







Presidência do Conselho de Ministros, Administração Interna, Trabalho, S. e S. (2020). Despacho n.º 3863-B/2020. *Diário da República*, 2.ª série nº62, (3), 387-3-4-5.

Presidência do Conselho de Ministros. (2011). *Programa Do XIX Governo Constitucional* (pp. 1-133). pp. 1-133. Obtido de <https://www.parlamento.pt/Documents/prg-XII-1.pdf>

Presidência do Conselho de Ministros. (2015). Plano estratégico para as Migrações. *Diário da República*, 56(2), 1654(2)-1654(24).



## **Multiculturalidade no ensino superior: O desafio da inclusão de estudantes estrangeiros numa instituição de ensino superior**

Paula Marques dos Santos

Sandra Antunes

Emília Coutinho

Anabela Guedes

Cláudia Romano

*Instituto Politécnico de Viseu*

### **Resumo**

Falar de ensino superior exige compreender todos os desafios que qualquer instituição deste nível de ensino enfrenta atualmente para garantir uma oferta formativa de qualidade, a par de um ambiente inclusivo, tendo em conta a prevalência da diversidade dos estudantes que aí ingressam. Tal diversidade torna-se exponencial, no contexto português, dada a multiplicidade de programas de mobilidade internacional de estudantes a que todas as Instituições de Ensino Superior (IES) têm de responder, num mundo globalizado, multicultural e digitalmente interconectado.

Perante todos estes desafios, as IES procuram criar mecanismos que consolidem as boas práticas de inclusão e de interculturalidade, como uma condição favorável à aprendizagem neste nível de ensino colocando-as numa posição privilegiada para ajudar os estudantes a alcançar uma compreensão da condição humana e colocar as suas competências ao serviço da humanidade (Clark, 2018).

O estudo que agora apresentamos segue uma metodologia humanístico-interpretativa, fundamentando-se na revisão da literatura, descritiva e reflexiva



através da qual, além do suporte teórico acerca da multiculturalidade e da inclusão no ensino superior, pretende analisar uma das boas práticas existentes na IES para promover a inclusão de todos os estudantes – o Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM).

A análise da literatura acerca dos conceitos chave referidos, permitir-nos-á evidenciar, na discussão reflexiva, a importância de boas práticas que consigam acolher e integrar os estudantes internacionais na vivência institucional e académica, através de uma análise descritiva do trabalho desenvolvido pelo CLAIM.

O presente estudo, centrado no problema da inclusão dos estudantes internacionais nas IES, procura responder à questão: Qual o papel do CLAIM na promoção da inclusão de estudantes internacionais na IES, face aos desafios da multiculturalidade?”.

De acordo com os dados obtidos, verificamos que a existência do CLAI é uma mais-valia para a integração dos estudantes internacionais, por conseguir despoletar um conjunto de respostas e um apoio real e permanente às necessidades desses estudantes quando chegam à IES e a um país diferente do seu, promovendo mecanismos para a sua inclusão na academia.

**Palavras-chave:** Multiculturalidade; inclusão; ensino superior.

## Introdução

A educação inclusiva é considerada uma “ação política, social, cultural e pedagógica, capaz de desencadear reações em defesa do aprendizado de não apenas um, mas dos alunos como um todo” (Viera & Nascimento, 2019, p. 54), sendo, por isso, um dos maiores desafios para as Instituições de Ensino Superior (IES), “pois é o paradigma que mais respeita as características individuais e que as pode promover através do diálogo intercultural e da compreensão das características e necessidades de cada um” (Santos, et al., 2020, p. 126). Para isso, é necessário desenvolver uma consciência epistemológica nos diferentes agentes educativos que os leve a aceitar e (con)viver com os diversos tipos de intervenientes, a saber potencializar as características de cada indivíduo e a partilhar experiências bem conseguidas.

Ao desafio da inclusão de todos os indivíduos na academia, acresce também o desafio da multiculturalidade (Ogrutan, Machidon, & Dinu, 2019; Blum, 2001), exponenciado nos últimos anos com a crescente internacionalização





do ensino superior, mobilidade de estudantes e docentes e com o desenvolvimento da participação das IES projetos internacionais, situação que exige uma ainda maior preocupação com a capacidade de todas as IES para facilitarem um ambiente verdadeiramente inclusivo e multicultural. Ou seja, a criação de ambientes acadêmicos inclusivos exige a criação de práticas que respondam às necessidades dos estudantes e lhes garantam um tratamento equitativo ao longo de todo o seu percurso no ensino superior.

É neste sentido que este trabalho pretende analisar o trabalho desenvolvido pelo Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes como uma das boas práticas existentes na IES para promover a inclusão de todos os estudantes – o CLAIM. Para isso, apresentaremos um breve enquadramento teórico, o desenho metodológico e a descrição do trabalho desenvolvido por este serviço, desde a sua criação em 2019.

### **Enquadramento teórico**

O desenvolvimento do processo de inclusão é uma estratégia fundamental no combate aos mecanismos de discriminação e exclusão. O conceito de Educação Inclusiva reconhece as diferenças como normais e fomenta a aprendizagem centrada nas potencialidades e capacidades de cada estudante, ao invés de impor ritmos e práticas pedagógicas preestabelecidas. Assim, a Educação Inclusiva assume-se como respeitadora das culturas, das capacidades e das possibilidades de evolução de todos os estudantes (Silva, 2016). Estas práticas, muitas vezes e enquanto não são assumidas na política institucional, podem conduzir a diversos desafios, porquanto o ensino superior obriga ao cumprimento de currículos e das exigências regulamentadas pelas entidades reguladoras em função de critérios predefinidos, os quais exigem dar resposta a múltiplas solicitações institucionais e burocráticas.

A inclusão, segundo a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994), é o princípio fundamental das escolas inclusivas e pressupõe que todos os estudantes aprendam em conjunto, sempre que possível, quaisquer que sejam as especificidades de cada um. As escolas inclusivas reconhecem e satisfazem, por isso, as necessidades diversas dos seus estudantes, adaptando-se elas próprias aos vários estilos e ritmos de aprendizagem, de modo a garantir um bom nível de educação para todos, através de currículos adequados, de uma boa organização escolar, de estratégias pedagógicas, de utilização de recursos e de uma cooperação com as respetivas comunidades (Coutinho, et al., 2020, p. 38) e,





dessa formam, suportem todo o percurso acadêmico dos estudantes e a sua formação holística, enquanto cidadãos.

A missão das instituições do ensino superior passa, portanto, por promover o desempenho e a preparação dos estudantes para a competitividade global, promovendo a excelência educacional e garantindo igualdade de acesso (Newman & Conway, 2016), quer ao ensino, quer, posteriormente, ao mercado de trabalho.

Para considerarmos uma IES como sendo promotora de práticas institucionais inclusivas, esta terá de apresentar um conjunto de pressupostos enformadores, sendo essencial fornecer aos estudantes o acesso a orientações que os levem a sentir-se plenamente incluídos, independentemente da diversidade entre eles (Coutinho, et al., 2020, p. 594) e, para isso, é necessário criar as estruturas necessárias que preparem a instituição para responder às preocupações e necessidades desses mesmos estudantes.

Esforços para alcançar a inclusão educacional nos níveis de escolaridade obrigatória, até ao fim do secundário (Álvarez-Rebolledo, Carreto, & González, 2019), mas também no ensino superior terá de ser uma prioridade na implementação de políticas e práticas que permitam a todos os indivíduos continuar a sua formação académica e serem equitativamente capacitados para o seu futuro profissional, independentemente das suas necessidades específicas, da sua cultura, da sua raça ou crença, isto é, da sua individualidade.

A prática de uma educação inclusiva e multicultural baseia-se, portanto, na equidade (de acesso, de formação e de ingresso no mundo trabalho), pois o tratamento equitativo promoverá a igualdade de oportunidades. A igualdade influencia a urbanidade a diferentes níveis e o reconhecimento de cada estudante, enquanto único e enquanto parte de determinado grupo exige a implementação dessas metodologias equitativas nos contextos de ensino e aprendizagem.

*In education contexts, equality has both a recognitional and material dimension... [It] involves equality of opportunity, ensuring that all students have equivalent educational resources, equally qualified teachers and the like... So it is worth being reminded that students want to be recognised in their appropriate group based distinctness, but also recognised as equals to their fellows, in class and in school. (Blum, 2001, pp. 554-555)*

A crescente multiculturalidade no ensino superior, embora seja um desafio para as IES e para os próprios docentes, na adaptação de currículos e de





metodologias de ensino e aprendizagem, deve ser vista como uma oportunidade para o desenvolvimento de competências transversais em todos os estudantes, como a tolerância, a aceitação, a comunicação e a criatividade, ao invés de ser vista como um entrave à capacidade de trabalho colaborativo e de conseguir alcançar os objetivos propostos para o processo de aprendizagem: “*multicultural education of students from communities with diverse cultural backgrounds is, due to its qualities, a real springboard for learning*” (Ogrutan, Machidon, & Dinu, 2019, p. 577).

Por esse motivo, “*cultural diversity is a valuable resource that should be preserved and extended. It affirms that major education institutions should strive to preserve and enhance cultural pluralism*” (McCormick, 1984, p. 94), ou seja, se a internacionalização e a mobilidade passaram a ser práticas habituais, o pluralismo cultural dos estudantes, em particular, e das comunidades acadêmicas, no geral, serão cada mais uma realidade presente no quotidiano do ensino superior. Nesse sentido, esse pluralismo deve ser uma premissa na definição de metodologias de ensino pelos docentes e, sempre que possível, ser utilizado como um elemento potenciador da criatividade dos estudantes e da sua capacidade de integração da diferença, independentemente da sua natureza, para a resolução de problemas e para a consolidação do seu conhecimento científico e técnico. Essas metodologias irão, portanto, selecionar os mecanismos que possam ser baseados na equidade (já referida) de acesso ao conhecimento. De facto, se todos os estudantes sentirem que são tratados com igual respeito e consideração, independentemente da sua nacionalidade, valores ou raízes culturais (ou mesmo independentemente da nacionalidade ou cultura dos membros do corpo docente), criar-se-á um ambiente de aceitação positiva, o qual facilitará a colaboração intercultural entre os estudantes, estabelecendo um ambiente de trabalho agradável e descontraído, onde todos se sentem confiantes para partilhar as suas ideias e dúvidas. Nessa circunstância, a introdução de metodologias como a gamificação, atividades práticas colaborativas, trabalhos de grupo, *brainstorming*, entre muitas outras, poderão ser utilizadas como motores para a promoção da criatividade dos estudantes (Ogrutan, Machidon, & Dinu, 2019) e, em última instância, para a consolidação de um ambiente de ensino multicultural e inclusivo.

Finalmente, queremos realçar que as práticas de inclusão e de multiculturalidade não se podem cingir ao ambiente da sala de aula ou aos momentos formais de contacto entre professores e estudantes. No contexto de práticas inclusivas no ensino superior, assume toda a importância fornecer aos estudantes que ingressam na academia o acesso a orientações e serviços que os





levem a sentir-se plenamente incluídos, tendo em conta a sua diversidade cultural (Arnesson & Albinsson, 2017).

A educação inclusiva e multicultural será uma realidade efetiva a partir do momento em que todos os estudantes, independentemente de quaisquer desafios com que se possam confrontar, sejam incluídos (e se sintam incluídos) na IES, com intervenções e apoios de qualidade, que lhes permitam alcançar o sucesso escolar (Alquraini & Gut, 2012), tendo que para tal a IES ser pensada como um todo, um ambiente onde todos os atores, serviços e infraestruturas conduzam a esse ambiente de inclusão. Por esse motivo, defendemos que cada IES deverá desenvolver um conjunto de políticas que tornem visível a aposta na inclusão e interculturalidade e sejam livremente acedidas por todos os membros da comunidade académica.

### **Desenho metodológico**

O estudo que agora apresentamos segue uma metodologia humanístico-interpretativa, fundamentando-se na revisão da literatura, descritiva e reflexiva através da qual, além do suporte teórico acerca da multiculturalidade e da inclusão no ensino superior, pretende analisar e descrever uma das boas práticas existentes na IES em estudo para promover a inclusão de todos os estudantes – o Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM).

Nesta primeira abordagem, procuraremos responder à questão: “Qual o papel do CLAIM na promoção da inclusão de estudantes internacionais na IES, face aos desafios da multiculturalidade?”, estruturando o nosso trabalho de acordo com o objetivo geral de analisar o trabalho desenvolvido pelo Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes como uma das boas práticas existentes na IES para promover a inclusão de todos os estudantes. Como objetivos específicos definimos os seguintes: 1) Sistematizar os conceitos de inclusão e multiculturalidade no ensino superior; 2) Caracterizar as instituições e políticas de apoio aos migrantes, no geral, e aos estudantes do ensino superior, especificamente; 3) Caracterizar o trabalho desenvolvido pelo CLAIM na IES e clarificar as estratégias que mobiliza, tendo em vista a inclusão.

Os dados apresentados referem-se a todos os atendimentos realizados pela equipa do CLAIM em estudo, desde a sua abertura em outubro de 2019, até fevereiro de 2021, procurando identificar as principais áreas de intervenção solicitadas pelos estudantes internacionais na IES. A recolha dos dados foi realizada através da plataforma digital de registos existente (e disponibilizada pelo Alto Comissariado para as Migrações - ACM) e o seu tratamento e análise foi





feita através do software SPSS, versão 26. Procuraremos apresentar uma análise descritiva exaustiva, além de tentarmos apresentar inferências que nos permitam, no futuro desenvolver estratégias que nos permitam aprofundar as práticas inclusivas e adaptadas às reais necessidades desses estudantes, como preconizam Viera & Nascimento (2019) e que respeitem o seu pluralismo cultural.

### **Análise dos dados**

O Politécnico em estudo tem vindo a reforçar um conjunto de mecanismos internos e de cooperação interinstitucional promotores da inclusão no ensino superior, apostando em práticas integradas de apoio a toda a comunidade académica. Com esse propósito, diversos são os exemplos de iniciativas com esse fim, nos últimos anos: a constituição do grupo de missão para a inclusão (que engloba docentes e não docentes da IES); a constituição do grupo para as necessidades educativas específicas (NEE); a criação do grupo SPECULA – enquanto observatório da violência de género; a implementação do Programa de mentoria interpares; a implementação de múltiplas iniciativas de angariação de bens; o reforço da cooperação com entidades parceiras para práticas de inclusão e de voluntariado; a participação em redes nacionais e internacionais, como é o caso da Rede de Voluntariado no Ensino Superior (RVES) ou a Rede de Ensino Superior para a Mediação Intercultural (RESMI); a integração do Programa Mentores para Migrantes; ou ainda a realização de iniciativas abertas à comunidade que promovam o debate crítico sobre a diversidade cultural e interculturalidade. Este movimento institucional demonstra a crescente preocupação em tornar esta IES numa instituição inclusiva e que contribua para a formação integral dos seus estudantes, enquanto cidadãos.

É com este enquadramento institucional que surge a criação do Centro Local de Apoio e Integração de Migrantes – CLAIM, constituindo-se em mais um dos mecanismos de apoio à inclusão dos estudantes e garantindo serviços de suporte à crescente multiculturalidade da própria academia.

Preocupado com a integração dos migrantes em Portugal, nas diversas áreas de interação socioeconómica, o ACM tem vindo a desenvolver a Rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes, desde 2003. Os CLAIM “têm como missão ir além da informação, apoiando em todo o processo de acolhimento e integração dos migrantes, articulando com as diversas estruturas locais, e promovendo a interculturalidade a nível local” (ACM, s.d.). Assim, a existência dos CLAIM, nas diversas regiões de Portugal, permite um serviço de maior proximidade dos migrantes, disponibilizando um conjunto







de apoio e informação geral em diversas áreas, tais como, a regularização, a nacionalidade, o reagrupamento familiar, ou a educação, entre muitas outras questões (ACM, s.d.).

A criação do CLAIM na IES em estudo surge, então, como mais uma resposta ao aumento do número de estudantes internacionais na instituição, garantindo um apoio especializado a todos os migrantes que, livre e voluntariamente, contactam com este serviço, para a resolução de problemas com que se deparam na permanência na IES e no país de acolhimento. Este serviço iniciou a sua atividade em outubro de 2019, divulgando todos os serviços de que dispõe à comunidade académica, em geral, e aos estudantes internacionais, em particular, quando estes chegam à instituição para iniciar a formação à qual se candidataram, seja ela inicial (como CTeSP e licenciaturas), seja ela mais avançada, através da frequência de mestrados.

Embora a sua criação tenha sido pensada para responder essencialmente às necessidades da comunidade estudantil internacional do Politécnico em estudo, temos verificado também que muitos migrantes da comunidade envolvente têm solicitado o apoio do CLAIM para o esclarecimento de dúvidas e mesmo para a resolução de todas as situações que lhes permitam a sua permanência regular em território nacional, como a preparação de manifestações de interesse, a organização de documentação para regularização em território nacional, o acesso a serviços públicos, entre muitas outras situações. De facto, até fevereiro de 2021, além dos 87 estudantes estrangeiros inscritos na plataforma do CLAIM da IES em estudo, existiam também 66 indivíduos não estudantes inscritos, com correspondendo a cerca de 50% dos atendimentos efetuados. Tal situação evidencia a importância deste serviço para inclusão dos migrantes e da necessidade que estes sentem para obter informação e/ou apoio especializado em múltiplas áreas.

Neste estudo, apresentaremos apenas os dados referentes aos indivíduos que sejam estudantes do Politécnico em estudo.

Como já referimos, os estudantes internacionais, quando chegam à IES, são informados da existência deste serviço e usufruem do seu apoio, se e quando necessitarem. Por essa razão, o número de inscritos na plataforma não reflete o número de estudantes internacionais da IES. Segundo informação fornecida pelo serviço de relações internacionais da instituição, no ano letivo 2019-2020, a IES recebeu 333 estudantes internacionais e, no ano letivo de 2020-2021, verificamos um total de 490 estudantes internacionais (embora alguns ainda não tenham oficializado/confirmado a sua matrícula, devido a atrasos relacionados com a emissão de vistos e a possibilidade de entrarem em Portugal). Em





termos gerais, as nacionalidades dos estudantes internacionais, ao presente, são as seguintes: Guiné-Bissau (235 estudantes efetivos), Brasil (160 estudantes efetivos), Angola (26 estudantes efetivos), Cabo-Verde (11 estudantes efetivos, embora estivesse previsto um contingente de 41), Colômbia (2 estudantes), Moçambique (2 estudantes), Nigéria (1 estudante), São Tomé e Príncipe (1 estudante) e Uruguai (1 estudante). Estes estudantes repartem-se pela realização de estudos em CTeSP, licenciaturas (na sua maioria) e mestrados.

Em termos gerais, desde a abertura do CLAIM da IES, até fevereiro de 2021, registámos o apoio a 87 estudantes, de diversas nacionalidades (cf. Tabela 1). Os indivíduos que mais têm procurado o apoio do CLAIM são os de nacionalidade brasileira (o que também reflete o facto de este grupo ser o mais significativo no total de estudantes internacionais na IES).

**Tabela 1 – Distribuição dos estudantes por nacionalidade e sexo**

			Sexo		Total
			Masculino	Feminino	
Nacionalidade do estudante	Brasil	Contagem	26	27	53
		% em Sexo	59,1%	62,8%	60,9%
	Cabo Verde	Contagem	2	5	7
		% em Sexo	4,5%	11,6%	8,0%
	São Tomé e Príncipe	Contagem	3	0	3
		% em Sexo	6,8%	0,0%	3,4%
	Angola	Contagem	5	4	9
		% em Sexo	11,4%	9,3%	10,3%
	Guiné-Bissau	Contagem	5	1	6
		% em Sexo	11,4%	2,3%	6,9%
	Timor-Leste	Contagem	0	3	3
		% em Sexo	0,0%	7,0%	3,4%
	Nigéria	Contagem	1	0	1
		% em Sexo	2,3%	0,0%	1,1%
	Montenegro	Contagem	2	2	4
		% em Sexo	4,5%	4,7%	4,6%
Venezuela	Contagem	0	1	1	
	% em Sexo	0,0%	2,3%	1,1%	
Total		Contagem	44	43	87
		% em Sexo	100,0%	100,0%	100,0%



De todos os estudantes inscritos, registámos apenas 4 estudantes em situação irregular em território nacional (todos originários do Montenegro), o que evidencia o grande esforço das IES e das autoridades nacionais e estrangeiras em garantir que a receção de estudantes internacionais se baseie em pressupostos que garantam a sua regularização no país de acolhimento (este pressuposto afetou diretamente a chegada de estudantes internacionais, durante o período de pandemia, pois com o encerramento de diversos consulados, e a não emissão de vistos, muitos estudantes viram-se impedidos de vir para a IES ou só conseguiram chegar muito após o início do ano letivo de 2020-2021).

Quanto às áreas de apoio nos atendimentos, destacam-se os assuntos relacionados com a educação, o atendimento social e a saúde (Tabela 2), além de termos identificado 25 casos de vulnerabilidade económica (tabela 3). Na área da educação, os estudantes solicitam essencialmente apoio e informação sobre o funcionamento da IES e sobre procedimentos que devem realizar para regularizar a sua situação académica, bem como para a frequência de cursos de línguas estrangeiras (como atividades extracurriculares de enriquecimento). No referente ao atendimento social, este é muito diversificado, abrangendo desde o pedido de apoio para resolução de situações de vulnerabilidade, até ao apoio para aceder a serviços públicos (registo na segurança social, entre outros). No referente à área da saúde, o principal apoio solicitado consiste na ajuda para aceder ao serviço nacional de saúde, para consultas (12 casos) e apoio psicológico especializado (4 casos). Gostaríamos ainda de realçar o facto de, até ao momento, nenhum estudante ter reportado qualquer situação de incapacidade para se integrar na academia ou de solicitar apoio para alguma situação grave de exclusão social.



**Tabela 2 – Assuntos tratados nos atendimentos**

		Respostas		Percentagem de casos
		N	Percentagem	
Áreas de apoio nos atendimentos <sup>a</sup>	Atendimento Social	46	29,7%	52,9%
	Educação	63	40,6%	72,4%
	Habitação	4	2,6%	4,6%
	Nacionalidade	1	0,6%	1,1%
	Permanência em território nacional	10	6,5%	11,5%
	Proteção Internacional	1	0,6%	1,1%
	Qualificação	1	0,6%	1,1%
	Reagrupamento familiar	1	0,6%	1,1%
	Saúde	21	13,5%	24,1%
	Trabalho	3	1,9%	3,4%
	Violência de gênero	1	0,6%	1,1%
	Outros	3	1,9%	3,4%
Total		155	100,0%	178,2%

a. Grupo

**Tabela 3 – Sinalização de situações de vulnerabilidade**

		Frequência	Percentagem	Percentagem válida	Percentagem acumulativa
Válido	Sim	25	28,7	28,7	28,7
	Não	62	71,3	71,3	100,0
	Total	87	100,0	100,0	

Estes casos de vulnerabilidade relacionam-se com necessidades diárias, como garantir a alimentação ou ter vestuário adequado para o clima da região (muitos dos estudantes provêm de regiões com climas tropicais e têm grande dificuldade financeira para adquirir vestuário que lhes garanta o conforto térmico durante o período mais frio do ano).





**Tabela 4 – Situações de vulnerabilidade identificadas**

		Respostas		Porcentagem de casos
		N	Porcentagem	
Casos de vulnerabilidade <sup>a</sup>	Apoio alimentar	25	32,1%	92,6%
	Apoio de vestuário	25	32,1%	92,6%
	Apoio material escolar	12	15,4%	44,4%
	Apoio de alojamento	4	5,1%	14,8%
	Outro	12	15,4%	44,4%
Total		78	100,0%	288,9%

a. Grupo

Para conseguir dar resposta a estas vulnerabilidades, o CLAIM, desde o início da sua atividade, tem recorrido, quer aos serviços internos do Politécnico em estudo, quer a diversas entidades parceiras (organizações do terceiro setor, empresas, autarquias, etc.), da comunidade envolvente, para apresentar uma resposta rápida e eficiente a todas as situações apresentadas pelos estudantes. Todavia, com o aumento das situações de vulnerabilidade a que assistimos nos últimos meses (essencialmente desde outubro de 2020), o CLAIM, em parceria com o Serviço de Ação Social (SAS) e com as Associações de Estudantes, no âmbito do programa +Solidário, criou uma Loja solidária (dezembro de 2020), a qual tem conseguido distribuir cabazes de bens essenciais a todos os estudantes que requerem esse apoio mais regular.

Embora o apoio da Loja solidária se dirija a todos os estudantes da IES (nacionais e estrangeiros), a grande maioria dos pedidos que tem chegado provém dos estudantes internacionais. Até ao momento, 23 estudantes internacionais têm acedido a este apoio, de forma regular, garantindo a satisfação das suas necessidades básicas e a possibilidade da sua permanência no percurso de formação superior. Estes estudantes correspondem, na sua maioria, a estudantes que haviam previamente sido sinalizados com vulnerabilidade social (tabelas 5 e 6), o que nos confirma que a criação deste serviço será uma prática a manter no futuro.



**Tabela 5 – Estudantes não nacionais sinalizados que recorreram à loja solidária**

			Identificação de situações de vulnerabilidade social		Total
			Sim	Não	
Acesso Loja solidária	Sim	Contagem	22	1	23
		% em Identificação de situações de vulnerabilidade social	88,0%	1,6%	26,4%
	Não	Contagem	3	61	64
		% em Identificação de situações de vulnerabilidade social	12,0%	98,4%	73,6%
Total		Contagem	25	62	87
		% em Identificação de situações de vulnerabilidade social	100,0%	100,0%	100,0%

**Tabela 6 – Nacionalidade dos estudantes não nacionais sinalizados que recorreram à loja solidária**

		Acesso Loja solidária	Identificação de situações de vulnerabilidade social
Nacionalidade do estudante	Brasil	12	14
	Cabo Verde	2	2
	Angola	5	4
	Guiné-Bissau	4	5

## Discussão de resultados

Falar de ensino superior, hoje, exige falar de multiculturalidade e práticas de inclusão. Como observámos, todas essas práticas de inclusão revestem-se de especial importância quando pretendemos apresentar o ensino superior como um nível de ensino onde se pratica a igualdade de oportunidades e a equidade. E, por esse motivo, o sucesso académico dos próprios estudantes pode ser potenciado, se os mesmos se sentirem reconhecidos na sua individualidade, mas também fazendo parte do grupo, enquanto pares, com iguais deveres e





direitos. Para isso, resta às IES apostar em metodologias de ensino e aprendizagem colaborativas, criativas e corresponsabilizadoras, capazes de capacitar o indivíduo enquanto um todo.

Perante os dados analisados, verificamos que o CLAIM em estudo tem procurado desenvolver atividades que ultrapassam o mero apoio informativo aos migrantes. Se este serviço foi criado com o intuito de se constituir como um mecanismo de apoio à inclusão e à multiculturalidade, a equipa envolvida tem procurado desenvolver um conjunto de sinergias que contribuam efetivamente para esse fim. É com base em todas as iniciativas em que participa ativamente que conseguimos perceber todo o seu esforço para contribuir para estratégias inclusivas.

O trabalho desenvolvido pelo CLAIM em estudo é ainda recente na instituição, permitindo apenas, neste momento, apresentar uma análise essencialmente descritiva dos atendimentos que tem desenvolvido em pouco mais de um ano. Apesar disso, todos os assuntos e pedidos apresentados pelos estudantes estrangeiros foram resolvidos, esclarecidos ou encaminhados para as entidades (internas ou externas) competentes. O facto de existir este serviço de interface permite uma maior rapidez na resolução, encaminhamento ou conclusão de todos os assuntos, tornando-se numa garantia acrescida de apoio a todos os estudantes que escolham a instituição como entidade de acolhimento para a sua formação superior.

A existência deste serviço permite à IES estar, por isso, mais bem preparada para os desafios da inclusão (Clark, 2018; Silva, 2016; Álvarez-Rebolledo, Carreto, & González, 2019) e da multiculturalidade (Coutinho, et al., 2020; McCormick, 1984; Blum, 2001), garantindo que, pelo menos, a identificação de eventuais situações de vulnerabilidade social, exclusão e/ou isolamento não coloquem em causa a permanência dos estudantes na IES de acolhimento e frequência dos ciclos de estudo selecionados.

Verificamos, contudo, que uma parte muito significativa de estudantes estrangeiros não contactou com o CLAIM, dado cariz voluntário e livre para esse contacto e registo, pelo que será necessário reforçar ainda mais a disseminação do serviço junto dos estudantes, garantindo que no momento do seu acolhimento, normalmente realizado pelos serviços de relações internacionais da instituição, todos os estudantes sejam direcionados para este serviço e possam tomar conhecimento de todas as possibilidades de suporte existentes, para a resolução de diversos assuntos e sintam que esse apoio de retaguarda seja uma mais-valia e uma salvaguarda, em caso de necessidade, durante a sua estadia na IES (mesmo que optem pelo não registo).





De todos os resultados que podemos, neste momento, realçar, a criação da loja solidária é um deles e a importância de que se revestiu, no apoio aos estudantes, e que nos indica sobre a necessidade da sua manutenção. Para isso, será também necessário alargar a capacidade de angariação do número de doações de entidades parceiras, para que possamos aumentar a nossa capacidade de apoio em bens essenciais.

Seria, ainda, muito importante conseguir implementar um mecanismo de avaliação do impacto do apoio prestado para a inclusão desses mesmos estudantes na IES de acolhimento. Para isso, está em fase de estudo a possibilidade de implementação de uma entrevista semiestruturada aos estudantes que solicitarem o apoio do CLAIM, de forma a conseguirmos perceber de que forma esse apoio constitui um mecanismo de suporte à inclusão académica e do próprio sucesso escolar.

Finalmente, o reforço e a visibilidade da importância do CLAIM poderiam também ser exponenciados com o alargamento desta rede a mais IES, ao nível nacional, de forma a poder partilhar experiências, conhecimento e medidas de inclusão.

### **Considerações finais**

A preocupação pela construção de um ambiente inclusivo, capaz de lidar com as questões da multiculturalidade no seu dia a dia, é, como vimos teórica e empiricamente, um desafio para qualquer instituição de ensino superior. Nesse sentido, urge a implementação e consolidação de políticas institucionais, suportadas por boas práticas que, de forma concertada, consigam assegurar que todos os estudantes se sintam reconhecidos, acolhidos e integrados na academia, não tendo, para isso, de reduzir ou esconder os seus valores e cultura.

Com base nessas linhas de orientação, a IES em estudo tem vindo, nos últimos anos, a criar um conjunto de políticas e serviços que posicionam esta IES enquanto uma instituição de referência ao nível das boas práticas de inclusão no ensino superior. E é nesse sentido que a instituição deverá continuar a caminhar, para consolidar esse posicionamento e para potenciar a sua própria atratividade, enquanto entidade de acolhimento de estudantes internacionais.







## Referências bibliográficas

- Alquraini, T., & Gut, D. (2012). Critical components of successful inclusion of students with severe disabilities: Literature review. *International Journal of Special Education*, 27(1), 42-59. Obtido de <https://eric.ed.gov/?id=EJ979712>
- Álvarez-Rebolledo, A., Carreto, M., & González, É. (julho de 2019). Propiedades psicométricas del cuestionario "Percepción de la inclusión educativa en nivel superior". *Sinética*, 53. doi:10.31391/S2007-7033(2019)0053-009
- Arnesson, A., & Albinsson, G. (2017). Mentorship – a pedagogical method for integration of theory and practice in higher education. *Nordic Journal of Studies in Educational POLICY*, 3(3), 202-217. doi:<https://doi.org/10.1080/20020317.2017>
- Blum, L. (2001). Recognition and multiculturalism in education. *Journal of Philosophy and Education*, 35(4), 539-559.
- Clark, D. C. (2018). *A call for multiculturalism in higher education*. Obtido de Diverse: <https://diverseeducation.com/article/128883/>
- Coutinho, E., Loureiro, C., Mota, T., Loureiro, A., Contente, O., & Peixoto, C. &. (dezembro de 2020). Formas de perceber a estrutura de um programa de mentoria. *Millenium*, 2(7), pp. 35-43. doi:10.29352/mill0207e.04.00385
- Coutinho, E., Santos, E., Esteves, I., Tavares, A. R., Chaves, C., Correia, P., & Santos, P. M. (2020). Significados atribuídos ao programa de mentoria no Politécnico de Viseu. VI Conferência Internacional para a Inclusão. *Livro de Resumos Includit VI*, 593-602. Politécnico de Leiria.
- McCormick, T. (1984). Multiculturalism: some principles and issues. *Theory into Practice*, 23(3). doi:10.1080/00405848409543097
- Newman, I., & Conway, J. (2016). The nature of inclusive Learning Environments. *The Journal of Inclusive Practice in Further & Higher Education*, 7, pp. 100-11.
- Ogrutan, L., Machidon, A., & Dinu, A. (2019). Is there a link between creativity and multiculturalism in education? *TEM Journal*, 8(2), pp. 577-583.
- Santos, P. M., Almeida, S., Santos, J., Almeida, F., Sampaio, R., Martins, I., . . . Quental, C. &. (dezembro de 2020). Constrangimentos na implementação de um programa de mentoria implementado numa instituição de ensino superior. *Millenium*, 2(7), pp. 123-131. doi:10.29352/mill0207e.14.00387
- Silva, R. (2016). Os processos de liderança na inclusão dos alunos com NEE. *Dissertação de Mestrado*. Universidade da Madeira. Obtido de <https://digituma.uma.pt/handle/10400.13/1515?mode=full>
- Viera, A. M., & Nascimento, T. (maio/agosto de 2019). A inclusão no ensino superior: uma reflexão. *Conhecimento & Diversidade*, 11(24), pp. 54-72.





## **O papel da Justiça do Trabalho na consolidação de direitos sociais: análise do instituto dos danos morais pós-reforma trabalhista no Brasil**

Maira de Souza Almeida<sup>1</sup>  
*Universidade de Santiago de Compostela*

### **Resumo**

Como é sabido, a Justiça do Trabalho historicamente possui uma missão de consolidar direitos sociais vigentes e de possibilitar o acesso à Justiça por parte do trabalhador vulnerável, isso porque o direito do trabalho permite que haja uma superioridade jurídica do trabalhador em razão da desigualdade econômica presente na relação de trabalho (princípio da proteção).

Nessa perspectiva, este trabalho se propõe a aferir se a nova legislação trabalhista interfere na atividade judicante de magistrados trabalhistas, sobretudo no que diz respeito a previsão legal de delimitar o *quantum debeatur* dos danos morais causados aos trabalhadores, pretende-se ainda verificar a compatibilidade com a Carta Constitucional brasileira para que não haja ofensa à dignidade humana do trabalhador brasileiro.

**Palavras-chave:** Acesso à Justiça; Direito do Trabalho; Independência Funcional; Danos Morais; Reforma Trabalhista.

---

<sup>1</sup> Formada em direito pela Universidade Federal de Ouro Preto. Pós-graduada em direito do trabalho e previdenciário pela FUMEC. Mestre em direitos humanos pela Universidade do Minho. Doutoranda em direito pela Universidade de Santiago de Compostela.



## Introdução

A presença de uma Justiça capaz de proporcionar igualdade entre as partes litigantes que se encontram em grande disparidade econômica e capaz de servir de instrumento para realização material de Justiça social é ferramenta fundamental para o bom funcionamento de um Estado democrático de direito e de seus princípios e valores fundamentais – e, muito especialmente, do direito de acesso à Justiça.

Por essa razão há a necessidade de se ter uma Justiça especializada – como é o caso da Justiça do Trabalho brasileira.

Como é cediço, no Brasil, a regulamentação das relações de trabalho ocorreu inicialmente por meio de leis esparsas e somente no ano de 1943 elas foram reunidas para formarem um diploma normativo denominado de Consolidação das Leis Trabalhistas. Posteriormente, ainda, houve constantes modificações na lei em face da dinâmica natural existente nas relações de trabalho (Martins Filho, 2011, p.146).

A Constituição Cidadã de 1988 também trouxe muitas mudanças às relações laborais, com destaque para a redução da jornada de trabalho de 48 horas para 44 horas semanais, a generalização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, a elevação do adicional de horas extras para 50%, dentre outras medidas que podem ser vistas no art. 7.º da CRFB/88 (Martins Filho, 2011, p.149).

Entretanto foi somente com a EC n.º 45/04 que passou a ser da competência da Justiça Obreira julgar as ações de indenização por dano moral e/ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho. A partir daí, hoje nota-se que o papel de Justiça social foi reforçado face as indenizações por danos morais coletivos, fruto da segunda “onda”<sup>2</sup> de acesso à Justiça, na medida em que os valores das condenações podem ser revertidos ao FAT (fundo de amparo ao trabalhador) ou são utilizados, genericamente, para o benefício da sociedade, sejam em hospitais, cursos profissionalizantes, escolas, dentre outras medidas de caráter social.

É importante ressaltar que, embora as leis trabalhistas tenham sofrido alterações ao longo dos anos, nada se compara a que foi operada no ano de 2017, que envolveu diversos dispositivos e institutos.

---

<sup>2</sup> De acordo com Garth e Cappelletti existem três “ondas” de acesso à Justiça. Maiores informações em: <http://sqinodireito.com/as-3-tres-ondas-renovatorias-do-direito-processual-civil/>. Acesso em: 25 agosto de 2019.





Na realidade, como pode-se notar, desde a criação da Justiça do Trabalho e do direito material do trabalho no Estado brasileiro estava a haver um crescimento e solidificação desse ramo jurídico, porém a reforma ocorrida alterou mais de cem artigos da CLT e é demasiadamente flexibilizadora.

A preocupação se insere primordialmente no fato da nova lei impor limitações desarrazoadas/desproporcionais à Justiça do Trabalho na apreciação dos danos morais capaz de impedir o cumprimento pela Justiça de sua função social e impedir que haja a reparação integral do dano ao ofendido o que fulminaria o acesso à Justiça. Essas questões serão examinadas nos próximos itens.

## **1. O papel da Justiça social do Trabalho no Brasil**

A história do direito material do trabalho se entrelaça com a própria história da Justiça do Trabalho brasileira. Por esta razão, foi feito esse breve relato histórico sobre o surgimento do direito material do trabalho no Brasil.

Para possibilitar o real cumprimento dos Direitos Humanos trabalhistas, a Justiça do Trabalho brasileira é a instituição responsável por equalizar as relações de trabalho e garantir a paz social.

Observa-se que o processo do trabalho surge como um conjunto de princípios, normas e instituições, com a finalidade de disciplinar a atividade da Justiça do Trabalho para que haja efetividade da legislação trabalhista e social, bem como para assegurar o acesso do trabalhador à Justiça com o intuito de solucionar o conflito de classes (Schiavi, 2016, p.116).

Historicamente, a busca por um processo mais simples, rápido e barato contribuiu para que a Justiça se tornasse acessível aos mais pobres. São exemplos disso a busca pela oralidade, a concentração do procedimento, o contato imediato do magistrado com partes e testemunhas, assim como a utilização de juízes de instrução capazes de buscarem a verdade e garantirem a igualdade entre as partes (Cappelletti, 1988, p.76) – características essas do processo do trabalho no Brasil.

É preciso ter em mente que a busca por uma Justiça social significa uma condição mínima aceitável para a promoção do ser humano (Martins Filho, 2011, p.155). Assim, desde que apareceram as primeiras demandas trabalhistas no país, sentiu-se a necessidade de se ter uma Justiça célere e simplificada, o que só veio a ser verificado, posteriormente, nos começos da República (Martins Filho, 2011, p.161).

Importante esclarecer, de acordo com o parecer de Pacheco (2018), que com a Constituição Cidadã de 1988 sedimentaram-se os questionamentos





sobre o positivismo jurídico no país, em razão da elevação dos direitos fundamentais através da hermenêutica. Este fato reaproximou o direito positivado da ética jurídica com papel de destaque ao Poder Judiciário que deixou de ser considerado como um mero “*boca de lei*” para suprir as omissões legislativas e executivas (Pacheco, 2018, p. 427).

Assim, inaugura-se um novo período jurídico no Brasil denominado de neo-constitucionalismo. Nele, a Constituição passa a ter força normativa e caráter vinculante, com o objetivo de atribuir força máxima aos direitos fundamentais das pessoas e evitar a violação de princípios – como é o caso da dignidade humana. Isso, repisa-se, permitiu ao magistrado se desvincular do papel de mero aplicador da lei para buscar o ideal de Justiça (Pacheco, 2018, p. 427).

Nessa perspectiva, a atribuição do magistrado vai além do direito positivado, pois ela passa a amparar-se também em princípios fundamentais, sem que haja o desprezo à lei *stricto sensu*.

Com essa medida, a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como valor essencial, do ponto de vista histórico e a primazia jurídica da dignidade humana se dá como resposta à profunda crise sofrida pelo positivismo jurídico, associada à derrota do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha (Piovesan, 2013, pp.87-88).

Percebe-se que houve uma reaproximação da ética com a esfera do direito (Piovesan, 2013, pp.87-88). Tal fator é de extrema importância na medida em que confere aos juízes do trabalho o papel de consolidarem em suas decisões esses direitos e garantias fundamentais.

A necessidade de uma Justiça do Trabalho autônoma em relação a outros ramos jurídicos se dá pelo fato de que há peculiaridades que a lei processual trabalhista deve perseguir para permitir que haja Justiça social e, consequentemente, acesso à Justiça.

Dentre as peculiaridades da lei trabalhista citam-se, de acordo com os estudos de Schiavi (2016, p. 117):

- garantir o cumprimento da legislação trabalhista e social;
- possibilitar o acesso do trabalhador à Justiça;
- dirimir com justiça o conflito do trabalho a fim de proteger a dignidade humana do trabalhador.

Aliás, a criação de Tribunais especializados é considerada o movimento mais importante de reforma do processo, fruto da terceira “onda” de acesso à Justiça, feita no intuito de que esse direito fosse realmente possibilitado a





todos. Isso porque nas sociedades modernas avançaram-se os esforços de prover os direitos aos mais fracos, tal como é o caso da relação entre empregado e empregador, na qual o obreiro é considerado hipossuficiente (Cappelletti, 1988, p. 90).

Ora, não se pode perder de vista que a Justiça do Trabalho surgiu dentre outras razões para permitir que o trabalhador, hipossuficiente e vulnerável economicamente, acessasse o Judiciário em paridade de forças com seu empregador. Tal superioridade jurídica pode ser vista no processo, exemplificada por meio do princípio da proteção processual (Nassar, 2018, p.779).

Cabe ainda salientar que nessa situação, o juiz do trabalho, conforme Schiavi (2016, p.192), deve ter uma formação humanística e mais conhecimento das mazelas sociais para resolver o conflito social, na medida em que a desigualdade existente entre as partes é grande – e para assegurar por meio da decisão judicial o respeito aos direitos fundamentais, é necessário buscar um equilíbrio entre estes dois determinantes: capital e trabalho. Aqui se percebe que em face de ausência de certa isonomia entre as partes envolvidas (capital e trabalho), o papel do juiz se revela de suma importância para buscar um melhor entendimento entre elas.

Porquanto, a Justiça do Trabalho tem como finalidade propiciar uma solução rápida e informal aos conflitos laborais; possui uma missão social própria, estando em causa os direitos sociais mínimos e a própria sobrevivência do trabalhador, pois o crédito trabalhista detém caráter alimentar. Por esta razão, verifica-se que ela possui certas peculiaridades processuais como o *jus postulandi* e os princípios da oralidade, da conciliação, da concentração dos atos processuais em audiência, dentre outros (Nassar, 2018, p. 880). Esta questão contribui para que o processo do trabalho tenha um procedimento mais informal e tal fato favorece a entrega da prestação jurisdicional em um prazo razoável.

Nota-se que os procedimentos especiais e julgadores especializados são necessários, porque aos juízes regulares pode acontecer de faltar experiência e até sensibilidade para aplicação de uma determinada lei específica (Cappelletti, 1988, p.94). Isso tem como consequência atrair pessoas que de outra maneira não reclamariam seus direitos e dar-lhes oportunidade real de definir seus direitos perante órgão estatal mais sensível a esses direitos (Cappelletti, 1988, p.132).



## 2. Das indenizações por danos morais pós-reforma trabalhista

O instituto dos danos extrapatrimoniais é um dos pontos mais polêmicos da Reforma Trabalhista, uma vez que a lei prevê o tabelamento, o que tem por consequência limitar as indenizações por danos morais na seara trabalhista. Isto impacta diretamente no princípio da independência funcional de juízes e no direito de acesso à Justiça por parte do trabalhador brasileiro, na medida em que a lei traz um limite máximo indenizatório restringindo a atuação do Judiciário na fixação do *quantum debeatur* e negando ao trabalhador a recomposição integral do dano que lhe fora ocasionado.

Como é sabido, o dano moral significa a ofensa à incolumidade psíquica da pessoa humana em razão de uma lesão causada a bens de natureza não patrimoniais – tais como a honra, a imagem, o nome, entre outras qualidades associadas aos direitos de personalidade – que é capaz de causar sofrimento à vítima, de modo que, em regra, o dano moral é *in re ipsa*, leia-se, basta a prova dos fatos que o dano em si é presumível. Não há necessidade, portanto, de provar o sofrimento causado à vítima se dos fatos se puder presumir que causariam essa situação anômala.

Nessa perspectiva, a responsabilidade civil aquiliana ou extracontratual se fundamenta no dever geral de não lesar a outrem, de modo que quem pratica esta ação antissocial, atentando contra valores básicos humanos, responderá por seus atos (Nader, 2016, p.695).

Oliveira (2017, p.1054) esclarece que a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) foi aprovada no Brasil numa época em que a reparação por danos extrapatrimoniais ainda não existia, haja vista que, neste período, prevalecia uma visão puramente patrimonialista do direito – e, sob este aspecto, distante da valorização da dignidade da pessoa humana.

A responsabilidade por danos imateriais só se tornou pacífica com a sua previsão expressa no art. 5.º da Constituição Federal – que deu à pessoa humana lugar de destaque na medida em que realçou os seus direitos. Pode-se dizer que o dano moral se caracteriza pela ofensa em si ao bem jurídico, uma vez que a dor é a sua consequência natural e eventuais mudanças no estado de alma são entendidas, apenas, como efeitos ou resultados do ato ofensivo (Tartuce, 2016, pp.526-527).

Assim, atualmente, o art. 5.º da Carta Magna contém referência expressa ao dano moral em seus incisos V e X – e também o art. 114 prevê que compete à Justiça do Trabalho processar e julgar as ações de indenização por dano moral decorrentes da relação de trabalho.





De igual maneira, o Código Civil do ano de 2002 prevê a necessidade de se compensar o dano moral em seus arts. 186 e 930 e seguintes.

Feita essa pequena nota explicativa acerca do instituto do dano moral, é importante destacar que na Reforma Trabalhista buscou-se reduzir ao máximo a influência do Direito Comum nos danos extrapatrimoniais, uma vez que a norma o art. 223-A da CLT procura limitar a atuação do juiz à aplicação apenas dos dispositivos previstos na CLT para a reparação de danos de natureza extrapatrimonial decorrentes da relação de trabalho (Oliveira, 2017, p.1056). Tal fato fere a independência funcional dos magistrados trabalhistas.

A constatação deste fato se encontra no art. 223-A, CLT que se insere no título previsto na CLT como “[d]o [d]ano [e]xtrapatrimonial” e dispõe sobre este assunto do seguinte modo: “[a]plicam-se à reparação de danos de natureza extrapatrimonial decorrentes da relação de trabalho apenas os dispositivos deste Título”.

Entretanto, tendo em vista a Teoria do Diálogo das Fontes, e em face do alargamento da competência da Justiça do Trabalho pela EC n.º 45/2014 – que passou a julgar casos que antes eram da competência da Justiça Comum, como é o caso da responsabilidade civil em decorrência do contrato do trabalho –, o art. 8.º da CLT, de acordo com alguns doutrinadores, permite que o aplicador do direito busque como sempre o fez, socorro nas normas do Código Civil, dado que a legislação trabalhista não trata, exaustivamente, sobre o tema (Tartuce, 2016, pp.65-72).

Para Delgado (2017, pp.144-145), a Lei n.º 13.647/2017 tem por intuito descaracterizar um dos avanços humanísticos e sociais mais relevantes da Constituição de 1988 que é o princípio da centralidade da pessoa humana na ordem social, econômica e jurídica, uma vez que tenta isolar a nova norma em vigor da Constituição da República, dos tratados interacionais de Direitos Humanos, como é o caso dos tratados internacionais de direitos econômicos, sociais e culturais, além de outros diplomas normativos como o Código Civil brasileiro. Entretanto, o referido autor argumenta que tal questão deverá ser superada pela interpretação lógico-racional, sistemática e teleológica do preceito legal.

Frise-se que para parte da doutrina o art. 223-A da CLT tentou conter a atuação do Poder Judiciário trabalhista, já que pretendeu estabelecer certas restrições na apreciação feita pelo juiz, no sentido de apenas aplicar os dispositivos elencados na CLT para a reparação de danos de natureza extrapatrimonial decorrentes da relação de trabalho. Isso fere a independência funcional dos magistrados trabalhistas.







Nessa medida, haveria clara afronta a Constituição Federal que relata dever haver respeito a toda e qualquer decisão do Poder Judiciário (Almeida, 2018, p.174).

Observa-se, portanto, que não pode a lei ordinária reduzir a hierarquia axiológica impressa na Lei Maior e restringir a interpretação dessa matéria.

Corroborando essa ideia, Souza Júnior (2018, p.1204) afirma que é necessário para que esse dispositivo não seja declarado inconstitucional que haja uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, desconsiderando seu propósito restritivo.

Convém destacar que além da contenção citada, a Reforma Trabalhista ainda tratou de definir quais seriam os bens jurídicos tuteláveis na ofensa não patrimonial e ainda estabeleceu uma correspondência máxima a indenizar por danos morais de acordo com o salário contratual do ofendido.

A problemática se inicia no fato de que nos arts. 223-C e 223-D há uma lista exaustiva dos bens juridicamente tuteláveis. Assim, a interpretação mais consentânea e lógica caminha no sentido de que o rol apresentado é apenas exemplificativo, de maneira que o melhor seria que fosse inserida uma ressalva expressa do legislador indicando, “dentre outros” bens jurídicos protegidos (Oliveira, 2017, pp. 1056-1057).

Ora, a interpretação lógico-racional, sistemática e teleológica da norma permite entender que a Constituição da República combate “qualquer outras formas de discriminação” – art. 3.º, inciso IV, *CRFB/88* –, razão pela qual o rol só poderá ser exemplificativo (Delgado, 2017, p.146). Isso porque se apenas o trabalhador brasileiro tiver limitado os bens jurídicos passíveis de reparação quando de um dano moral ocorrerá um tratamento discriminatório não justificado em relação às demais pessoas.

Alinhando com Oliveira e Delgado, Souza Júnior afirma tratar-se de impropriedade do legislador a identificação exaustiva dos bens jurídicos tuteláveis, pois a responsabilidade civil é matéria dinâmica. Por isso o rol deverá ser considerado meramente exemplificativo para que não seja necessário declarar a sua inconstitucionalidade (Souza Júnior, 2018, pp.1207-1208).

Isso porque a Constituição contém uma cláusula geral de tutela da pessoa humana a fim de resguardar a sua dignidade, de maneira que a restrição de bens jurídicos tuteláveis contraria o princípio da reparação irrestrita e integral dos danos morais (Almeida, 2018, p.175). Tal fato teria como resultado a inconstitucionalidade da norma por contrariar valores primordiais do Estado. Todavia, se a norma for interpretada conforme a Constituição – por meio





da interpretação sistemática, lógica e teleológica – poderá ser salvaguardada, como já explicitado acima.

De igual maneira, o artigo 223-B contém previsão de que apenas a pessoa física que sofreu o dano extrapatrimonial é a titular exclusiva do direito à reparação, excluindo como consequência a reparação do dano reflexo e/ou dano em ricochete causado a terceiros pelo mesmo ato lesivo. Isto afronta o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, previsto no art. 5.º, inciso XXXV da Constituição de 1988 (Oliveira, 2017, p.1058), restringindo mais uma vez atuação da Justiça do Trabalho.

Todavia, o que causou mais espanto na comunidade jurídica, foi a circunstância de a Lei n.º 13.467/2017 ter inserido na CLT o chamado tabelamento da indenização por danos extrapatrimoniais trabalhistas, em total desrespeito ao princípio da reparação integral que prevê em seu art. 5.º, inciso XXXV, da CRFB/88, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito”. Isso porque a indenização fixada seria, neste caso, considerada como um multiplicador do último salário contratual do ofendido – e de acordo com a faixa de gravidade da ofensa, esses valores passam a ser extremamente discriminatórios, dado que a dignidade da pessoa humana continua sendo a mesma e não pode ser ponderada conforme o rendimento da pessoa, já que tal posição viola o princípio da isonomia (Oliveira, 2017, pp. 1064-1065).

Nesse sentido, Souza Júnior (2018, pp. 1211-1212) também explicita que o legislador reformista cometeu um desatino na legislação ao fixar um referencial puramente econômico que é o salário contratual do ofendido para fixação do quantum indenizatório por danos morais ao trabalhador, afastando-se da concreta extensão do dano e das particularidades do caso concreto. Com isso os trabalhadores brasileiros passam a ser os únicos cidadãos cuja dignidade tem um preço pré-fixado em lei. De modo que essa pré-determinação do *quantum debeatur* se revela inconstitucional por afronta ao art. 5.º, incisos V e X, da CRFB/88 que garantem a reparação integral dos danos extrapatrimoniais.

Ao estabelecer o salário contratual do ofendido como parâmetro para a indenização, a nova lei tabelou prévia e abstratamente os danos morais por um critério exclusivamente patrimonial. Permitir a total discricionariedade do legislador revela-se muito lesiva, pois fere o princípio da isonomia por operar a distinção não justificada entre pessoas (Souza Júnior, 2018, pp. 1211-1212).

Importa destacar que o texto acima descrito foi objeto de alteração, em razão da enorme crítica recebida e, por um tempo não ficou em vigor, uma vez que fora editada a Medida Provisória n.º 808 que o substituiu em 14 de





novembro de 2017, mas que perdeu a vigência em 23 de abril de 2018. Assim, fica restabelecido, portanto, o texto original da reforma, que contempla uma relação entre a indenização por danos morais e o salário contratual recebido pelo empregado, texto esse extremamente discriminatório.

Nessa perspectiva, a MP n.º 808, de 14 de novembro de 2017, que perdeu a vigência, havia alterado o § 1.º do art. 223-G de forma que a indenização pelo dano extrapatrimonial não seria mais fixada conforme o padrão salarial da vítima, mas sim em múltiplos do valor do benefício máximo do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Nesse aspecto, mesmo com a alteração permanecia a ofensa à recomposição integral do dano.

Ao que parece, segundo Delgado, procurou-se, mais uma vez, conter as indenizações na Justiça do Trabalho, impondo um teto máximo em que é permitido por lei indenizar. Todavia, não se pode desconsiderar que a Constituição da República de 1988 garante o direito à reparação dos danos morais a ser realizada de forma integral, sem quaisquer amarras ao Poder Judiciário (Souto Maior, 2017, pp.360-362). Isso porque a Constituição trouxe a noção de proporcionalidade para a indenização dos danos morais em seu texto (Delgado, 2017, p.146), de modo que a fixação prévia de um limite indenizável aos danos morais afronta a Carta Constitucional.

Partilha desse entendimento Silva (2019), para quem o legislador teve por intuito combater a proliferação das indenizações e tentar estabelecer uma espécie de teto legal aos valores judicialmente fixados, a fim de restringir a atuação do magistrado na quantificação do dano moral, uma vez que se vinha estipulando valores altos em sentenças trabalhistas.

Demais disso, importa destacar que o impedimento à reparação integral dos danos morais causa falta de efetividade da tutela jurisdicional, por esta não ser capaz de compensar a ofensa sofrida pela vítima – e por isso compromete o acesso à Justiça do Trabalho no que se refere a prestação adequada da tutela jurisdicional.

Por esse motivo, a ANAMATRA ajuizou, no STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5870, questionando os incisos I a IV do § 1.º do artigo 223-G da CLT, na medida em que a lei não pode impor limitação ao Poder Judiciário para a fixação de indenização por dano moral, sob pena de limitar o próprio exercício da jurisdição e a sua independência, bem como relata que há violação ao inciso XXVIII do art. 7.º da CRFB/88, que garante ao empregado uma indenização ampla pelo dano extrapatrimonial.

Cabe salientar que ADI ainda pendente de julgamento, mas em razão do princípio da reparação integral ao dano sofrido, espera-se pela sua procedência, para





que não haja prejuízo às partes lesadas. Até mesmo porque o STF, em 2009, analisando a Lei de Imprensa por meio do Recurso Extraordinário 447.584-7/ RJ, afirmou ser inconstitucional toda limitação prévia e abstrata à indenização por dano moral. Em razão dessa decisão, o STJ editou a súmula n.º 281, que dispõe que a indenização por dano moral não está sujeita à fixação prévia de limites prevista na Lei de Imprensa. Percebe-se, portanto, que em um caso análogo o STF julgou pela inconstitucionalidade do tabelamento prévio pela lei dos danos morais.

### Conclusão

Como pode-se constatar, em última análise, as reformas operacionalizadas em torno do instituto dos danos morais compromete o próprio acesso à Justiça, uma vez que a indenização a ser paga pelo sofrimento da vítima encontra-se limitada. Deste modo, a interpretação literal do dispositivo legal não será capaz de atender às expectativas do ofendido e da sociedade, no sentido de recompor a lesão de forma integral, sendo, portanto, despidiende de efetividade por não compelir o ofensor a não repetir o ato lesivo e por não satisfazer as necessidades da vítima.

Os bens ideais da personalidade não suportam o critério objetivo, ao revés, devem levar em consideração a capacidade econômica do responsável, como devem ter o intuito de desencorajar o comportamento lesivo e estas medidas significam para a vítima uma satisfação psicológica em face de lesão sofrida (Almeida, 2018, pp. 176-177).

Portanto, para que a Justiça do Trabalho cumpra a sua função social a fixação de valor deverá ser deixada ao razoável arbítrio do juiz, pois a dignidade humana do trabalhador não deve variar de acordo com seu contracheque. A indenização, além do caráter compensatório, deve ter o dever punitivo e pedagógico, de forma que a indenização deverá atender aos juízos de equidade e da reparação integral (Barba Filho, 2017, pp.188-192).

É preciso lembrar, ainda, que a Constituição elege como critério para reparar o dano moral haver proporcionalidade entre a indenização e o dano sofrido – de modo que não há como limitar pela via ordinária a reparação em pecúnia, por força da supremacia da norma constitucional.

Nesse mesmo sentido, Nader (2016, pp.708-709) afirma que a reparação deve ser igual ou proporcional à perda sofrida, nem mais nem menos, sendo aquela se for possível a recomposição do dano no plano fático e essa caso inviável o retorno ao *status quo ante*. Deste modo, as decisões judiciais devem





ser a tentativa de se realizar uma Justiça plena e verdadeira, dando a cada uma das partes envolvidas no processo o que é seu por direito. Isso porque se fixado valor abaixo do prejuízo, a vítima não ficará indene e, se superior, ocorrerá enriquecimento ilícito – o que compromete o direito de acesso à Justiça.

Julga-se que o dispositivo que tabela os danos morais revela-se flagrantemente inconstitucional e, enquanto ainda pende de julgamento acerca da sua inconstitucionalidade, juízes do trabalho para cumprirem sua função social no processo deverão dar-lhe interpretação conforme o texto constitucional por meio da Teoria do Diálogo das Fontes, a fim de recompor a lesão de forma integral ao ofendido. Uma boa interpretação a ser dada ao dispositivo é entender que a tarifação não é vinculativa e representa apenas um mínimo a ser indenizável. De outra forma, ainda é possível que magistrados do trabalho declarem na fundamentação a inconstitucionalidade difusa do texto legal, a fim de que haja efetivo acesso à Justiça e recomposição integral do dano ocasionado.

### Referências bibliográficas

Almeida, R. R. de. (2018). *As implicações da lei da Reforma Trabalhista nos sindicatos*. São Paulo: LTr.

Almeida, R. R. de. (2018). *Negociação coletiva – Temporalidade da norma coletiva – Perspectivas para solução do vácuo decorrente da ausência de norma coletiva – A vantagem individual adquirida como exceção à temporalidade da norma coletiva*. São Paulo: LTr.

Barba Filho, R. D. (2017). *A inconstitucionalidade da tarifação da indenização por dano extrapatrimonial no Direito do Trabalho*. Revista TRT9: Curitiba.

Cappelletti, M. & Garth, B. (1988). *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor

Delgado, M.G. & Delgado, G.N. (2017). *A Reforma Trabalhista no Brasil com os comentários à Lei n.º 13.467/2017*. São Paulo: LTr.

Martins Filho, I. G. da S. (2011). Breve história da Justiça do Trabalho. In A. M. Nascimento *et al.* (dir.), *História do Trabalho, do Direito do Trabalho e da Justiça do Trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTr.

Nader, P. (2016). *Curso de Direito Civil, v. 3º: Contratos* – 8ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense.

Nader, P. (2016). *Curso de Direito Civil, v. 1º: Parte geral* – 10ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense.

Nassar, R. de N. S. (2018). *Honorários de sucumbência ao beneficiário da Justiça gratuita – proposta interpretativa à luz do princípio da proteção*. São Paulo: LTr.

Oliveira, S. G. de. (2017). *O dano extrapatrimonial trabalhista após a Lei n.º 13.467/2017*. São Paulo: LTr.





Oliveira, S. G. de. (2017). *O dano extrapatrimonial trabalhista após a Lei n.º 13.467/2017, modificada pela MP 808, de 14 de novembro de 2017*. Revista TRT3: Belo Horizonte.

Pacheco, L. da S. (2018). *A mudança paradigmática na Justiça do Trabalho brasileira para consecução da liberdade igual*. São Paulo: LTr.

Piovesan, F. (2013). *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva.

Santos, E. R. dos. (2017). *O dano extrapatrimonial na Lei 13.467/2017, da Reforma Trabalhista*. Revista TRT9: Curitiba.

Schiavi, M. (2016). *Manual de Direito Processual do Trabalho de acordo com o novo CPC*. 10ª ed. São Paulo: LTr.

Silva, H. B. M. da. (2018). *CLT comentada (livro eletrônico)*. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

Souto Maior, J. L. & Severo, V.S. (2017). *O acesso à Justiça sob a mira da Reforma Trabalhista – ou como garantir o acesso à Justiça diante da reforma*. Revista TRT3, edição especial Reforma Trabalhista: Belo Horizonte.

Souto Maior, J. L. (2017). *Impactos do golpe trabalhista (A Lei 13.467/17)*. Revista TRT 9: Curitiba.

Souto Maior, J. L. & Severo, V.S. (2017). *O acesso à Justiça sob a mira da Reforma Trabalhista – ou como garantir o acesso à Justiça diante da Reforma Trabalhista*. Revista TRT9: Curitiba.

Souza Júnior, A. U. de; Souza, F. C. de; Maranhão, N. & Azevedo Neto, P. T. de (2018). *Reforma Trabalhista e danos extrapatrimoniais: a vida por um preço e a teoria do piso implícito*. São Paulo: LTr.

Tartuce, F. (2016). *Manual de Direito Civil*. Volume único. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense.





# TEMA IV

**Família, Infância e Juventude**







**A obrigação de alimentos devidos a menores.  
Considerações sobre a dignidade da pessoa humana do maior  
enquanto devedor e do menor enquanto credor.**

Gonçalo Mota<sup>1</sup>

*Instituto Politécnico de Viseu/ESTGL*

Nídia Menezes<sup>2</sup>

*Instituto Politécnico de Viseu/ESTGL*

Ana Branca Carvalho<sup>3</sup>

*Instituto Politécnico de Viseu/ESTGL*

**Resumo**

A criança é titular de um direito constitucionalmente consagrado de proteção da sociedade e do Estado, sendo juridicamente considerada incapaz relativamente ao exercício dos seus direitos. Aludindo à matéria das responsabilidades parentais, a obrigação de alimentos manifesta-se naquele que é o dever de assistência, na medida em que pressupõe um vínculo de parentesco, filiação ou adoção do menor, reportando-se, em concreto, à dificuldade ou impossibilidade de subsistência do menor e à importância da família, em apresentar-se, ou não, como solução para a resolução deste problema.

---

<sup>1</sup> gmota@estgl.ipv.pt

<sup>2</sup> nmenezes@estgl.ipv.pt

<sup>3</sup> acarvalho@estgl.ipv.pt



A definição do valor da pensão de alimentos, deverá por isso ter em conta o contexto económico do devedor, para que desta forma seja possível fixar o valor considerado admissível a ser prestado ao alimentando. O objetivo é que o obrigado consiga cumprir com o seu dever de prestar alimentos, sendo esta prestação definida naquela que é a proporção das possibilidades económicas do alimentante.

Analisámos diferentes decisões judiciais que determinam que a garantia do princípio da dignidade da pessoa humana não se restringe apenas do lado do devedor, mas também do lado do credor, sendo colocados em conflito, aquando da definição da obrigação de alimentos, interesses da mesma natureza: o das crianças, enquanto credoras de alimentos e a dignidade da pessoa humana do devedor, ambos com necessidades vitais a satisfazer.

A jurisprudência em Portugal compreende assim, com caráter de exceção, que no caso da prestação de alimentos, a penhorabilidade dos rendimentos do devedor não pode ultrapassar o valor do rendimento social de inserção ou da pensão social do regime não contributivo, sendo considerado este o limite do mínimo de sobrevivência.

Concluimos neste trabalho que a relevância da dignidade da pessoa humana do maior enquanto devedor é inequivocamente inferior à dignidade do menor, enquanto credor da prestação de alimentos.

**Palavras-chave:** Obrigação de alimentos; Dignidade da pessoa humana;

### **A obrigação de alimentos**

No sentido da garantia de proteção das crianças por parte do Estado e na regulação das relações abusivas em termos de responsabilidades no seio familiar, assegura a Constituição da República Portuguesa (CRP), através do estabelecido no n.º 1 do artigo 69.º que, “as crianças têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições”.

A intervenção do Estado naquelas que são as relações familiares, decorre do reconhecimento da incapacidade do menor, estatuída no artigo 124.º do Código Civil (CC), referente ao suprimimento da incapacidade dos menores, sublinhando que “a incapacidade dos menores é suprida pelo poder paternal”. Nessa decorrência, o n.º 1 do artigo 1878.º do CC, relativo ao conteúdo das





responsabilidades parentais, sublinha que “compete aos pais, no interesse dos filhos, velar pela segurança e saúde destes, prover ao seu sustento, dirigir a sua educação, representá-los e administrar os seus bens”.

No complemento do mesmo, o n.º 2 do artigo 1874.º, que se refere aos deveres de pais e filhos, sublinha a necessidade de garantir assistência que “compreende a obrigação de prestar alimentos e a de contribuir, durante a vida em comum, de acordo com os recursos próprios, para os encargos da vida familiar”.

Na verdade, o instituto das responsabilidades parentais, aos quais se aplicam as regras específicas dos artigos 1877.º e seguintes, pressupõe um conjunto de direitos e deveres relativamente aos filhos menores não emancipados, seja relativamente à pessoa, através dos artigos 1885.º a 1887.º do CC, seja na salvaguarda da administração dos seus bens, conforme exposto nos artigos 1888.º a 1900.º do CC.

Das disposições legais aqui referidas, é o artigo 1878.º do Código Civil que definindo o conteúdo das responsabilidades parentais, pressupõe a obrigação de alimentos, que vigora até à maioridade, emancipação do menor ou até à conclusão do seu percurso formativo, tendo sempre presente que “a prestação alimentícia tem duração indefinida, isto é, perdura enquanto se mantiverem os pressupostos que estiveram na sua origem” (Leal, 2018, p.21).

Por alimentos, compreende o n.º 1 e o n.º 2 do Artigo 2003.º do CC que é “tudo o que é indispensável ao sustento, habitação e vestuário” e “a instrução e educação do alimentado no caso de este ser menor”. A prestação de alimentos pressupõe o pagamento mensal de uma quantia em dinheiro, a quem, por si só, não tem capacidade de assegurar a sua subsistência e está destinada a satisfazer as necessidades mais básicas da pessoa, sendo este um dever legalmente imposto, nomeadamente a quem se encontra unido por laços familiares. Na verdade, o conceito de alimentos pode assumir de certa forma, “um sentido amplo, abrangendo não só o indispensável à satisfação das necessidades básicas imprescindíveis à sobrevivência do menor, mas também tudo quanto menor necessita para manter uma vida de acordo com a sua condição social as suas aptidões e a sua idade” (Leal, 2018, p.11). Interessa referir que existe jurisprudência que defende que o conceito de alimentos deve integrar igualmente despesas relacionadas com tratamentos médicos, bem como os custos associados à vida social quotidiana do menor.

Na verdade, e segundo Remédio Marques (2007, pp.57-58), o direito a alimentos é por isso “uma obrigação alimentar especial ou qualificada (...) cujo conteúdo repousa na filiação legal e nos direitos-deveres, que devem ser exercidos por ambos os pais, de comum acordo, no interesse do menor e que se



traduzem na situação jurídica de os progenitores deverem velar pela segurança e saúde daquele, prover ao seu sustento”.

De uma forma prática, sempre que exista um divórcio, uma separação de facto e com isto, uma efetiva rutura familiar, deverá ser fixada uma prestação de alimentos a favor dos menores de forma a que fique garantido o nível de vida que estes anteriormente teriam durante o matrimónio ou união dos seus progenitores, pressupondo assim a existência de um credor de alimentos e de um devedor de alimentos.

Falamos de um direito, a obrigação de alimentos, cujo sentido é assegurar ao necessitado, enquanto credor de alimentos, um nível de vida minimamente digno, de acordo com aquele que é o seu fundamento legal, de que a fixação da prestação de alimentos deve ser realizada tendo presente os critérios do artigo 2004.º do Código Civil, nomeadamente, o n.º 1 desse mesmo artigo que refere que “os alimentos serão proporcionados aos meios daquele que houver de prestá-los e à necessidade daquele que houver de recebê-los.”

A prestação de alimentos deve ser determinada mediante as necessidades do credor e as possibilidades do devedor, devendo para o efeito ter presente critérios de razoabilidade e de proporcionalidade, que garantam ao alimentado, idealmente, um nível de vida idêntico ao do devedor.

Segundo Remédio Marques, a definição da necessidade económica deve ser traduzida para além da impossibilidade de subsistência do menor pelos seus próprios meios *per si*, sublinhando que “se assim fosse, tanto a situação de necessidade se poderia identificar com a absoluta indigência, ainda assim impeditiva da morte, quanto com o diletantismo ou o ócio de todo aquele que, apto para uma profissão, preferisse viver às expensas do Estado e/ou de familiares” (Marques, 2007, p.187). De facto o apuro da necessidade na obrigação de alimentos, deve ir para além das necessidades vitais do menor, sejam estas a alimentação, vestuário, habitação e como defende Remédio Marques (2007, p.189) “assegurar-lhe um nível de vida económico social idêntico ao dos pais, mesmo que estes já se encontrem divorciados – devendo, neste caso, atender-se, como já se referiu, ao nível de vida que os progenitores desfrutavam na sociedade conjugal, na constância do casamento”.

A variabilidade da prestação de alimentos é por isso estabelecida pelos artigos 551.º, n.º 1 e 2012.º do CC, que garante que a mesma pode ser diminuída ou aumentada mediante as circunstâncias referente às necessidades do credor, bem como aos recursos do devedor, alteração esta que pode ocorrer a todo o momento.



Segundo a magistrada Ana Leal (2018, p.46) “nos casos em que não haja conhecimento do montante dos rendimentos, embora se saiba que o obrigado a alimentos trabalha, o tribunal pode e deve ficcionar um vencimento que será o correspondente ao salário mínimo nacional em vigor à data da fixação da prestação”. Para a magistrada do Ministério Público, também “no caso de o progenitor obrigado ser indigente ou pessoa de baixos rendimentos o tribunal não deverá deixar de fixar um montante mínimo de alimentos”, acrescentando mesmo que, “quando os progenitores se encontrem desempregados e não possuam quaisquer outros rendimentos, deverá ser fixada uma prestação de alimentos, uma vez que a capacidade de trabalho é um elemento atendível na sua determinação, ainda que o progenitor esteja temporariamente sem trabalho” (Leal, 2018, p.46).

Assim, mesmo que os progenitores devedores, não tenham capacidade económica de prover ao sustento do menor, encontrando-se, por exemplo, desempregados, deve decretar-se sempre a obrigação de alimentos, para que este direito possa ser judicialmente requerido logo que se verifique que o alimentando se encontra numa situação de necessidade. Esta premência de fixação judicial do dever de prestar alimentos a cargo de um ou de ambos os progenitores permite desencadear a condenação do Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores no caso de um obrigado não satisfazer total ou parcialmente as quantias a que estaria obrigado, decorrente dos meios previstos na lei.

A quantificação da obrigação de alimentos, que, segundo a *praxis* jurisprudencial se centra essencialmente no apuro dos rendimentos líquidos dos obrigados, faz asseverar também a patrimonialidade de uma prestação, não transmissível e que naturalmente visa prover ao sustento do credor, que sendo este menor, à sua educação e instrução. Isto mesmo se encontra descrito no artigo 2005.º, n.º1 do Código Civil que define que “os alimentos devem ser fixados em prestações pecuniárias mensais, salvo se houver acordo ou disposição legal em contrário ou se ocorrerem motivos que justifiquem medidas de exceção”. Decorrente da necessidade de garantia deste direito, diferentes leituras foram tidas, nomeadamente sobre aqueles que poderiam ser vistos como os limites à execução do mesmo, designadamente quando o que está em causa é a definição de um valor de pensão de alimentos que tenha presente a proporcionalidade do contexto económico do devedor, para que desta forma seja possível fixar o valor considerado admissível a ser prestado ao credor de alimentos. O objetivo é que o obrigado consiga cumprir com o seu dever, sendo esta prestação definida naquela que é a proporção das suas capacidades económicas e garanta ao mesmo tempo ao menor, a defesa do princípio da dignidade da pessoa humana.





## O princípio da dignidade da pessoa humana

O princípio da dignidade da pessoa humana é consagrado pelo artigo 1º da Constituição da República Portuguesa, ao sublinhar que “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”.

José Carlos Vieira de Andrade (2017, p. 96) refere que “se deve entender o princípio da dignidade da pessoa humana – consagrado no artigo 1º como o princípio fundamental da Constituição – como o princípio de valor que está na base do estatuto jurídico dos indivíduos e confere unidade de sentido ao conjunto de preceitos relativos aos direitos fundamentais”. Também o n.º 2 do artigo 16º da CRP vincula o sentido do conjunto dos direitos fundamentais ao espírito da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), sublinhando que “os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem” no caso em concreto do princípio da dignidade da pessoa humana, o preâmbulo da DUDH, ao referir-se à defesa dos “direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana”.

Jorge Miranda (1986, p.132) sublinha que é importante “frisar que em cada homem e em cada mulher estão presentes as faculdades da humanidade e que todo e qualquer homem, toda e qualquer mulher é irredutível e insubstituível enquanto tal, enquanto cidadão, enquanto trabalhador”.

O constitucionalista esclarece que não é o mesmo “falar em dignidade da pessoa humana ou em dignidade humana. Aquela expressão dirige-se ao homem concreto e individual; esta a humanidade entendida ou como qualidade comum a todos os homens ou como conjunto que os engloba e ultrapassa” (Miranda, 1986, p. 132).

Jorge Miranda resume o conceito de dignidade da pessoa humana, salientando que este diz respeito “a todas e cada uma das pessoas e é a dignidade da pessoa individual e concreta”; destacando que “a dignidade é da pessoa enquanto homem e enquanto mulher”; que “cada pessoa vive em relação comunitária, o que implica o reconhecimento por cada pessoa de igual dignidade das demais pessoas”; que “cada pessoa vive em relação comunitária, mas a dignidade que possui é dela mesma, e não da situação em si”, que “o primado da pessoa é o do ser, não o do ter, a liberdade prevalece sobre a propriedade”; que “só a dignidade justifica a procura da qualidade de vida”, acrescentando ainda que “a protecção da dignidade das pessoas está para além da cidadania portuguesa e postula uma visão universalista da atribuição dos direitos” e que





“a dignidade pressupõe a autonomia vital da pessoa, a sua autodeterminação relativamente ao Estado, às demais entidades públicas e às outras pessoas” (Miranda, 1999, p. 476).

Jorge Miranda (1986, p.131) conclui de forma clara, que “quanto aos direitos, liberdades e garantias pessoais, pode bem afirmar-se que a sua fonte ética reside na dignidade da pessoa humana”.

Jorge Bacelar Gouveia (2001, p.30) concorda com esta perspetiva, assumindo mesmo que “para além das múltiplas funções metafísicas e dogmático-positivas que hoje em dia pacificamente se lhe reconhecem, o princípio da dignidade da pessoa humana não somente explica a atribuição de direitos fundamentais aos cidadãos, no confronto que estes vivificam com o Estado-Poder”. O professor de Direito argumenta inclusivamente que o recurso a este princípio fundamental acontece “sempre que o teor das restrições que se pretendam cominar atinjam este princípio, quer porque o mesmo sobressai na compressão do núcleo essencial do direito fundamental a restringir, quer porque é a sua defesa que legitima certas restrições de outros direitos” (Gouveia, 2001, p.31).

Neste sentido, e no que à obrigação de alimentos diz respeito, decide o Tribunal Constitucional através do acórdão n.º 177/2002, relativamente à questão referente à penhorabilidade de rendimentos, pela inconstitucionalidade da conjugação do disposto na alínea b) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 824.º do Código de Processo Civil, na parte em que este permite a penhora até um terço das prestações periódicas pagas ao executado, não sendo este titular de outros bens penhoráveis suficientes para satisfazer o pagamento de uma dívida, prestações essas que decorram de uma prestação social ou de uma pensão, cujo valor global não seja superior ao salário mínimo nacional, por violação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Este mesmo acórdão refere inclusivamente que “conforme resulta dos citados Acórdãos n. 349/91 e 411/93, o que é relevante, no confronto com os artigos 13.º e 62.º da Constituição, para concluir pela legitimidade constitucional da impenhorabilidade é a circunstância da prestação de segurança social em causa não exceder o mínimo adequado e necessário a uma sobrevivência condigna”.

Este acórdão, permitiu a alteração do Código de Processo Civil, definindo no artigo 824.º, n.º 2, a garantia de, no caso de uma execução por obrigação de alimentos, as prestações, possam ser penhoráveis mesmo que, após essa penhora, o executado fique com um rendimento disponível inferior ao salário mínimo nacional.

Em 2005, confirma o acórdão n.º306/2005 do Tribunal Constitucional, a inconstitucionalidade da norma constante no n.º 1 do artigo 189º







da Organização Tutelar de Menores, por violação do princípio da dignidade humana, definindo um novo limite de impenhorabilidade que iria para além do salário mínimo nacional, sendo este limite, o do rendimento social de inserção, enquanto referencial da garantia do mínimo de sobrevivência. Neste caso em particular estava em causa, permitir-se a dedução para satisfação da prestação alimentar de filho menor de uma parte da pensão social de invalidez do progenitor que estaria a privar este do rendimento necessário para satisfazer as suas necessidades essenciais.

O acórdão n.º 306/2005 vem estabelecer a prestação do rendimento social de inserção, como garantia do mínimo de sobrevivência, substituindo assim a referência ao salário mínimo nacional, conforme anterior decisão, sublinhando que este deve “considerar-se como correspondendo ao mínimo necessário para assegurar a auto-sobrevivência do devedor quando esteja em causa a realização coactiva da prestação alimentar em que o progenitor tenha sido condenado para com os filhos menores”.

A evolução da jurisprudência dos tribunais portugueses segue no sentido da garantia de que a obrigação de alimentos, assumindo uma posição de excepcionalidade, por parte dos progenitores, enquanto elemento integrante do dever de assistência dos pais para com os filhos menores, vai para além de uma simples obrigação pecuniária ou de satisfação de uma dívida, mas serve para cumprir com um dever fundamental constitucionalmente autonomizado.

É nossa convicção de que o dever fundamental de obrigação de alimentos pressupõe a garantia de sobrevivência dos menores e automaticamente da sua dignidade, apoiada numa proteção constitucional, decorrente da sua óbvia vulnerabilidade.

Esta obrigação de alimentos que deverá ter em conta a necessidade do credor e as possibilidades do devedor, responsável pelo seu cumprimento, é acompanhada de medidas de natureza penal que garantam a sua observância, como seja o crime de violação da obrigação de alimentos.

O evidente desequilíbrio das partes neste processo que propende sob a defesa do superior interesse da criança face a uma evidente situação de vulnerabilidade da mesma e que embora gozando de uma ampla proteção jurídica, deve ser pensada também, do lado do obrigado e da garantia da sua dignidade.

Deste constante balanceamento surgiu a necessidade de evidenciar o quanto o acórdão n.º 306/2005 do Tribunal Constitucional, bem como outros posteriores a este, influenciaram as decisões no âmbito dos litígios relacionados com obrigação de alimentos que se fundamentaram na defesa do princípio da





dignidade humana do menor enquanto credor de alimentos em detrimento do seu progenitor.

### **Método**

Para esta pesquisa utilizámos a base de dados jurídico documentais do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) e delimitámos a nossa investigação a quinze acórdãos, divididos de forma equitativa pelos Tribunais da Relação de Coimbra, Évora, Guimarães, Lisboa e Porto, procurando as palavras-chave “obrigação de alimentos”, “dignidade da pessoa humana” e “mínimo de sobrevivência”.

Do Tribunal da Relação de Coimbra analisámos o Acórdão 4865/12.5TBLRA-D.C1 de 19-05-2015, o Acórdão 1416/12.5TBCVL-D.C1 de 02-02-2016 e o Acórdão 372/04.8TAAND.C1 de 13-05-2008. Do Tribunal da Relação de Évora estudámos Acórdão 432-B/2002.E1 de 13-03-2014, o Acórdão - 719/08-2 de 18-09-2008 e o Acórdão 368-C/1998.E1 de 31-03-2011. Do Tribunal da Relação de Guimarães examinámos o Acórdão 92.16.0T8BCL-C.G1 de 23-03-2017, o Acórdão 2840/09.6TBGMR.G1 de 04-01-2011 e o Acórdão 105/15.3T8VPA.G1 de 28-01-2016. Do Tribunal da Relação de Lisboa, observámos o Acórdão 6146/2008-6 de 25-09-2008, o Acórdão 50/13.7TBFUN-FL1-7 de 19-02-2019 e o Acórdão 25088/12.8T2SNT.L1-6 de 05-06-2014 e por fim, do Tribunal da Relação do Porto analisámos o Acórdão 1017/04.1TQPRT-B.P1 de 02-07-2015, o Acórdão 0835440 de 02-10-2008 e o Acórdão 2226/13.8TMPRT.P1 de 12-09-2016.

### **Discussão**

A totalidade dos acórdãos que analisámos definem a medida da penhorabilidade de rendimentos do devedor no âmbito da obrigação de alimentos, tendo por base o princípio da dignidade da pessoa humana, conforme consta no n.º1 da CRP.

Destes, quando se tratam de situações em que se está a decidir sobre a penhora de prestações sociais ou de pensões, as decisões invocam a conjugação do n.º 1, com o n.º 2 e 3 do artigo 63.º da CRP, referente à organização e gestão do sistema da segurança social e à proteção em caso de diminuição ou falta de meios de subsistência. Para isso defendem que um obrigado a alimentos não deve ficar privado do rendimento necessário à satisfação das suas necessidades mínimas essenciais, pelo que, independentemente de dever ser





realizada a dedução nas quantias que lhe são pagas provenientes de prestações sociais ou de pensões, estas deverão ter sempre presente, o limite mínimo estabelecido em obediência ao princípio da dignidade humana.

Quatro das quinze decisões analisadas apontaram como referencial de limite à impenhorabilidade de rendimentos do devedor, invocando o princípio da dignidade da pessoa humana, o valor da pensão social do regime não contributivo, que na prática, é superior ao rendimento social de inserção, em cerca de 22,00€, o que evidencia uma diferença muito pouco substancial. Estas decisões defendem que só seria razoável exigir alimentos ao progenitor, se o devedor, ao cumprir com a obrigação de alimentos, garantisse para si um valor de rendimento que constitua um mínimo de sobrevivência condigna, como será, no limite, o valor correspondente à totalidade da pensão social do regime não contributivo.

Dos quinze acórdãos observados, apenas o acórdão 368-C/1998.E1 de 31-03-2011 do Tribunal da Relação de Évora não estabelece, enquanto mínimo de sobrevivência, a prestação do rendimento social de inserção ou o valor da pensão social do regime não contributivo, invocando, no caso em concreto, que “o rendimento auferido pela requerida é proveniente de uma prestação social (o Subsídio social de desemprego) e não de um salário. Ora a natureza daquele rendimento impede que ele seja reduzido para satisfazer quaisquer créditos de terceiros, ainda que relativos a alimentos” (acórdão 368-C/1998.E1 de 31-03-2011 do Tribunal da Relação de Évora). Esta decisão, em sentido contrário à jurisprudência vigente, nomeadamente dos tribunais superiores, defende que, neste caso, o valor de 419,10€ proveniente do subsídio social de desemprego, não permite a dedução de uma pensão de alimentos, no valor 100,00€ a favor de um filho menor, por colocar em causa a sobrevivência do obrigado. Este acórdão sublinha que a decisão de impenhorabilidade desta prestação tem como alternativa a fixação da prestação substitutiva a suportar pelo Fundo de Garantia de Alimento a Menores, alegando ser este o fundamento para a existência deste instrumento de apoio. O Supremo Tribunal de Justiça, através do acórdão 503-D/1996.G1.S1 de 06-05-2010, definiu especificamente que “estando em causa a realização coerciva do direito a prestação alimentar no confronto de filho menor, o referencial do rendimento intangível, - como forma de assegurar o limiar de subsistência do obrigado, titular de subsídio de desemprego, operando um balanceamento adequado entre o mínimo de existência constitucionalmente garantido quanto ao progenitor, vinculado a um dever fundamental de prestação de alimentos ao seu





filho menor, e o próprio direito à dignidade e sobrevivência do filho - é o rendimento social de inserção – e não o montante do salário mínimo nacional”.

### **Conclusão**

Compete aos pais, no interesse dos filhos, zelar pela segurança e saúde destes, prover ao seu sustento, garantir a sua educação, representá-los e administrar os seus bens.

O dever de prover ao sustento dos filhos só cessa com a maioridade, com a exceção de quando subsiste a necessidade de completar a sua formação profissional ou ainda sendo menores, estes estejam em condições de suportar, pelo seu trabalho ou outros rendimentos, estes mesmos encargos.

O facto de o direito a alimentos ser uma obrigação irrenunciável, decorre destes terem por fim a satisfação de necessidades inabdicáveis à preservação da vida, enquanto direito intransmissível.

A obrigação de alimentos conduz a uma colisão ou conflito de dois direitos fundamentais de igual dignidade: o direito fundamental que os filhos têm ao sustento por parte dos pais, conforme o n.º 5 do artigo 36.º da CRP e o direito fundamental universal a um mínimo de sobrevivência conforme a interpretação do princípio da dignidade da pessoa humana, decorrente do artigo 1.º da CRP.

É nesta perspetiva que a posição do credor da prestação de alimentos deve ser observada, aquando da necessária salvaguarda do princípio da dignidade da pessoa humana do progenitor enquanto devedor, através da ponderação minuciosa dos interesses em conflito e que impõe também a tão necessária adequação à proporcionalidade do interesse do credor de alimentos.

Concluimos que o limite para o mínimo de sobrevivência condigna, entendido pela jurisprudência como afetando a dignidade humana do obrigado a alimentos, é o valor relativo à prestação do rendimento social de inserção ou o da pensão social do regime não contributivo, sendo que são estas prestações sociais que protegem o devedor, na salvaguarda da sua dignidade.

Na colisão de direitos, permitimo-nos concluir que o julgador deve garantir o princípio da dignidade da pessoa humana do credor de alimentos, sacrificando apenas na parte em que seja absolutamente necessário garantir o bem-estar do menor, os rendimentos do devedor, evitando assim determinar o fim da sua subsistência.





Entendemos que na obrigação de alimentos, mesmo quando se equacionam os diferentes interesses em conflito, a dignidade do menor enquanto credor é manifestamente superior, à dignidade do maior enquanto devedor.

### **Bibliografia**

Acórdão 92.16.0T8BCL-C.G1 (2017). Tribunal da Relação de Guimarães. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/86c25a698e4e7cb7802579ec004d3832/e1c8b11574c6defb8025811b0056205b?OpenDocument>

Acórdão 2840/09.6TBGMR.G1 (2011). Tribunal da Relação de Guimarães. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/-/35F2C406C640A408802578B1004AA614>

Acórdão 105/15.3T8VPA.G1 (2016). Tribunal da Relação de Guimarães. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrg.nsf/-/BEBD37CF1B1D170F80257F77005B3F5F>

Acórdão 1416/12.5TBCVL-D.C1 (2016). Tribunal da Relação de Coimbra. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/e8bf6135ea78868680257f6f004c7af0?OpenDocument>

Acórdão 4865/12.5TBLRA-D.C1 (2015). Tribunal da Relação de Coimbra. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/-/153340C00104864F80257E650035F6AB>

Acórdão 372/04.8TAAND.C1 (2018). Tribunal da Relação de Coimbra. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/171e03f7d2c8f3e2802574560033dd5c?OpenDocument>

Acórdão - 719/08-2 (2018). Tribunal da Relação de Évora. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/e09c7059bb7f1d1480257de100574e65?OpenDocument>

Acórdão 432-B/2002.E1 (2014). Tribunal da Relação de Évora. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/859e5b7e638432b480257cd200528cd5?OpenDocument>

Acórdão 368-C/1998.E1 (2011). Tribunal da Relação de Évora. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtre.nsf/134973db04f39bf2802579bf005f080b/2a6d892fa87c869080257de10056f6b0?OpenDocument>

Acórdão 1017/04.1TQPRT-B.P1 (2015). Tribunal da Relação do Porto. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/-/16DDB5599E02F5DA80257E840032AA6A>

Acórdão 0835440 (2008). Tribunal da Relação do Porto. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/6af1f53acc22ea46802574ea004674cf?OpenDocument>

Acórdão 2226/13.8TMPRT.P1 (2016). Tribunal da Relação do Porto. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/-/177C133D054C131C8025803B004A8E9C>

Acórdão 6146/2008-6 (2008). Tribunal da Relação de Lisboa. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/0/ad814f23ebcf06878025750d004873d5?OpenDocument>



Acórdão 50/13.7TBFUN-FL1-7 (2019). Tribunal da Relação de Lisboa. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/38e4bb8aa556efc4802583c50050c48e?OpenDocument>

Acórdão 25088/12.8T2SNT.L1-6 (2014). Tribunal da Relação de Lisboa. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/6139fa2da2ecb54780257d5d002c137b?OpenDocument>

Acórdão 503-D/1996.G1.S1 (2010). Supremo Tribunal de Justiça. Recuperado de: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/afb60999b74492688025771f004ea6d4?OpenDocument>

Acórdão n.º 306/2005/T. Const (2005). Tribunal Constitucional. Recuperado de: <https://dre.pt/home/-/dre/3433728/details/maximized>

Acórdão n.º 177/2002 (2002). Tribunal Constitucional. Recuperado de: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/142703/details/maximized>

Código Civil (2020). Recuperado de: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34509075/view>

*Constituição da República Portuguesa* (2004). Coimbra: Almedina.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Recuperado de: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

Gouveia, J. B. (2001) Regulação e limites dos direitos fundamentais. In *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Lisboa. Disponível em: [https://www.fd.unl.pt/ane-xos/conteudos/eads\\_es03.pdf](https://www.fd.unl.pt/ane-xos/conteudos/eads_es03.pdf)

Leal, A. (2018). *Guia Prático da Obrigação de Alimentos*. Coimbra: Almedina.

Miranda, J. (1999). A Constituição e a dignidade da pessoa humana. *Didaskalia*, 29(1-2): 473-485. Disponível em Veritati - Repositório Institucional da Universidade Católica Portuguesa: <http://hdl.handle.net/10400.14/18404>

Miranda, J. (1986). Os direitos fundamentais na ordem constitucional portuguesa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6(18), 107-138. Disponível em <https://dial-net.unirioja.es/descarga/articulo/79337.pdf>

Mota, G. (2018) O princípio da dignidade da pessoa humana e a garantia de uma existência mínima. Uma perspetiva jurisprudencial sobre o direito ao Rendimento Social de Inserção. *Estudios de Derecho Iberoamericano*, 137-150. Portugal.

Remédio Marques, J.P. (2007). *Algumas notas sobre alimentos (devidos a menores)*. Coimbra: Coimbra Editora.

Vieira de Andrade, J. C. (2017). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina.





## **Para lá da institucionalização: os desafios no processo de autonomização.**

Cátia Daniela Sousa e Silva

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

Idalina Maria Morais Machado

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*Instituto de Sociologia da Universidade do Porto*

### **Resumo**

Em Portugal, a exposição de crianças e jovens a situações de risco e perigo é uma temática que tem suscitado grande preocupação ao longo dos últimos anos, seja por parte do sistema judicial, dos interventores sociais ou da população em geral. Pretende-se que esta população seja alvo de políticas de proteção que reduzam ou evitem a exposição a estas problemáticas e as orientem para respostas ajustadas às suas necessidades. Segundo o Relatório Anual de 2018 da Avaliação da Atividade das CPCJ, no âmbito das políticas de proteção na infância e juventude, o acolhimento residencial é a segunda medida de acompanhamento mais aplicada na proteção de crianças e jovens em situação de risco e perigo. Trata-se de uma resposta que se pretende temporária e que visa a preparação dos jovens para a reintegração na sociedade, seja por via da autonomização, seja por via do retorno à família de origem.

Durante o período em que as crianças e os jovens se encontram integrados no acolhimento residencial, pretende-se que os técnicos de acompanhamento contribuam para a sua autonomização a nível cognitivo, emocional e funcional, através de um trabalho orientado para a aquisição de um conjunto diversificado de competências pessoais e sociais.





Nesta comunicação pretendemos dar a conhecer os resultados de uma pesquisa de natureza qualitativa, desenvolvida juntos de jovens que passaram por um processo de institucionalização durante a sua infância/adolescência, cujo objetivo principal era identificar e explicar as percepções desses jovens no que toca à saída do meio institucional e regresso à vida em comunidade. Para o efeito, foram realizadas 10 entrevistas semiestruturadas a uma amostra não probabilística (em bola de neve) de jovens com percursos de institucionalização.

A investigação permitiu concluir que, embora as experiências dos jovens tenham sido muito diversificadas, há uma perspetiva maioritariamente positiva em relação a este espaço de tempo das suas vidas. De um modo geral, ainda que com intensidades distintas, foram sendo trabalhadas, com estes jovens, competências fundamentais para a sua progressiva autonomização. Uma parte dos entrevistados refere que apenas após a saída da instituição foi capaz de reconhecer a importância daquele trabalho realizado no quadro institucional. No que concerne às principais dificuldades experimentadas no processo de autonomização salientam-se os sentimentos de solidão, o desafio da readaptação à família de origem, o confronto com o desconhecimento das responsabilidades da vida quotidiana, a quebra do vínculo institucional com a consequente perda de sentimento de retaguarda e o confronto com processos judiciais.

**Palavras-chave:** Institucionalização; competências para a vida; autonomização.

## Introdução

A família, enquanto “grupo primário espontâneo” (Carneiro, 1997), nem sempre se demonstra capaz de colaborar na garantia do bem-estar das crianças e jovens, sendo os Lares de Infância e Juventude forçados a assumir o papel de cuidadores e promotores de bem-estar e capacitação destes menores. O acolhimento residencial como medida de promoção e proteção de crianças e jovens afigura-se relevante em Portugal, sendo que inúmeras crianças e jovens se encontram diariamente inseridas em Lares de Infância e Juventude e ausentes do seu meio familiar.

A necessidade premente de encontrar um ambiente de proteção e de desenvolvimento saudável para os menores que são retirados à família, levanta questões associadas à implicação dos profissionais e das características específicas do acompanhamento que é disponibilizado às crianças e jovens. A complexidade





dos processos de acompanhamento fez suscitar a necessidade de compreender a vivência efetiva dos jovens no meio institucional, assim como a pertinência do acompanhamento realizado, partilha de conhecimentos e interiorização de competências, com vista a uma saída segura da instituição, ou seja, dotados de autonomia e capacidades básicas para a vivência autónoma na sociedade em que se encontram inseridos. Sabe-se que existem jovens que não têm a possibilidade de retornar às suas famílias de origem após o período de institucionalização, pelo que as instituições de acolhimento de afiguram como figuras de retaguarda e de referência para os jovens, sendo fundamentais na preparação para a autonomia.

O estudo realizado, intitulado “*Para lá da institucionalização: que desafios encaram os jovens no processo de autonomização*”, procurou ser a voz de dez jovens que se encontraram institucionalizados em instituições localizadas, maioritariamente norte do país, sendo que se viram a braços com o acolhimento residencial num mínimo de integração de 4 anos e um máximo de 16 anos.

## 1. A pesquisa: objetivos e metodologia

A complexidade da vida institucional e a necessidade de esta se assemelhar, o mais possível, à vida familiar e, de igual modo, dotar os jovens de competências pessoais e sociais, pode ser abordada segundo diferentes perspetivas. Optou-se, na pesquisa de que aqui se dá conta, centrar a análise da temática na perspetiva dos jovens que integraram a resposta social Lar de Infância e Juventude. Esse enfoque tinha como objetivo, não apenas captar o sentido que os jovens davam ao seu percurso na instituição e pós instituição, mas também recolher partilhas de vivências que poderiam ser uma mais valia para o trabalho a ser realizado pelos profissionais. Pretendeu-se a avaliação dos procedimentos realizados, dos efeitos das práticas profissionais nos jovens e a possibilidade de dar um novo sentido à intervenção social partindo da visão dos jovens sobre o que estes vêm como relevante durante o período de institucionalização e também as dificuldades que sentiram e os procedimentos que os (des)motivaram durante este processo.

Em suma, este estudo teve como objetivo principal identificar e explicar as perceções dos jovens que se encontraram em situação de acolhimento em Lares de Infância e Juventude, no que toca à saída do meio institucional e regresso à vida em comunidade.

O carácter qualitativo desde estudo permitiu a análise em profundidade das opiniões dos jovens, vendo-os como indivíduos distintos, com vivências singulares. Como técnica de recolha de dados privilegiou-se a entrevista





semiestruturada por se configurar como aquela que permite o estudo das opiniões e vivências dos jovens entrevistados de um modo flexível, com a possibilidade de orientar a conversa de acordo com as questões pré-definidas, mas permitindo a integração de novos temas que não se encontravam previamente pensadas. Foram entrevistados 10 jovens, 3 do sexo masculino e 7 do sexo feminino, com idades compreendidas entre os 20 e os 29 anos, que estiveram institucionalizados, na sua maioria, em instituições da Região Norte de Portugal. A amostra, em formato de bola de neve, obedeceu ao pressuposto da saturação teórica.

## **2. A instituição como figura de afetos e de segurança**

Quando nasce o indivíduo tem de ser preparado para fazer parte dos grupos sociais, aprendendo os valores, as normas, os padrões culturais e os padrões de comportamento necessários à sua inserção nos mesmos. Esse processo de aprendizagem concretiza-se por via da socialização que ocorre desde o nascimento até à morte.

Neste processo a família desempenha um papel crucial, já que a ela cabe a primeira socialização. É à família que compete proteger, ensinar e formar a criança durante os seus primeiros anos de vida, permitindo o seu desenvolvimento seguro até que atinja a maioridade, seguindo posteriormente um caminho que se espera ser mais autónomo e independente. As crianças e jovens que são retirados às suas famílias na sequência de situações de risco e de perigo, e que são institucionalizadas, ficam privadas desse contexto de socialização. Assim, a integração no acolhimento residencial pode afigurar-se como a quebra das relações anteriormente estabelecidas, no sentido que se verifica um afastamento da família de origem e é necessário que a criança ou jovem se adapte a uma nova realidade, onde adultos estranhos irão assumir a função de cuidadores temporários. A existência de uma “estrutura de plausibilidade” (Berger & Luckmann, 1996) composta por adultos responsáveis que estabelecem relações de afetos com os jovens que integram o acolhimento residencial é uma peça indispensável para o sucesso da resposta social e para a integração saudável das crianças e jovens na resposta.

A rotatividade de horários e a permanente necessidade de contacto com vários profissionais poderá afigurar-se como uma dificuldade para o estabelecimento de relações fortes e coesas entre os profissionais e as crianças nas instituições de acolhimento. De acordo com as perspetivas dos jovens, nos





casos em que existiram relações de afeto e de proximidade estabelecidos com os profissionais da instituição, verificou-se que o tempo de institucionalização foi menos penoso do que nos outros casos.

*“...a Tia era aquela que nos educava, criava e ensinava. Por exemplo, a minha Tia, ela deixou os filhos que já estavam grandinhos e largou tudo só para ficar ali. Muitas nem tinham formação. Queriam ir para lá e ficavam. Iam a uma entrevista e ficavam. E há lá tias que estão lá há muito tempo. Ainda agora, eu saí há uns anos e elas ainda continuaram... aquilo é mesmo 24 sobre 24 horas. Eles dormem connosco, fazem tudo connosco. Se tiverem que ir ao médico são elas que vão connosco. Para a escola elas só indicam os caminhos. E é assim. Ensinavam-nos tudo.”* (sexo feminino, 29 anos, solteira)

A construção de relações fortes e duradouras com os jovens permite, também, que estes se encontrem mais disponíveis para a realização das atividades diárias da instituição e todas aquelas que se encontram a ser promovidas, uma vez que através do diálogo poderá ser transmitido de melhor forma tudo o que é pretendido e será devolvido pelo jovem aquilo que pensa acerca dessas propostas.

*“É minha madrinha do coração. Eu era pequenina. Depois a [nome da auxiliar] deu-nos banho, e eu acho que foi a partir daí que depois eu andava sempre atrás dela. Nós também aprendemos muito com as funcionárias, como lavar a roupa. Eu ajudava a [nome da auxiliar] em muitas coisas. E depois perguntei-lhe uma vez. A minha madrinha abandonou-me e eu disse “queres ser minha madrinha?”. Depois fiz uma cartinha e ela disse que sim.”* (sexo feminino, 20 anos, solteira)

A relação de afeto e de proximidade com os profissionais é algo que se considera fundamental, já que é benéfica para o jovem no que toca às dificuldades existentes na mudança entre a família e a instituição, uma vez perdidas ou fragilizadas as relações com os progenitores, ou outros adultos que se encontravam a assumir a função de cuidadores, mas também para uma positiva transmissão de conhecimentos e competências.

*“Eu gostava muito da [nome da técnica]. Eu via a [nome da técnica] como minha mãe. Eu qualquer dúvida que tinha em relação ao meu corpo, em relação a, sei lá, menos da escola. Porque da escola é assim assim, não é? Eu perguntava a ela. E se a [nome da técnica] não estivesse lá eu não perguntava a mais ninguém. Foi com a*





*[nome da técnica] que eu falei de tudo, sobre a minha transformação de adolescência para mulher.” (sexo feminino, 21 anos, em união de facto)*

### **3. O processo de autonomização: transmissão de competências para a saída segura da instituição**

A missão das instituições de acolhimento residencial, para além da proteção imediata das crianças e dos jovens que acolhem, é dotá-los de competências pessoais e sociais para a sua plena integração na sociedade. Este acompanhamento pretende que os jovens sejam alvo de diversas dinâmicas, sejam estas promovidas no meio institucional ou externas à instituição.

A presença do Manual de Boas Práticas (2005) para o dia a dia da instituição é fundamental para a orientação de todos os profissionais que nela desempenham funções, isto porque se trata da “chave” para aquilo que se pretenda que seja um instituição de acolhimento e a orientação para a aplicação de boas práticas, ajustadas às necessidades de cada criança e jovem.

Quando se fala de processo de autonomização é necessário compreender-se que este é complexo, dinâmico e crucial no desenvolvimento dos jovens, e apenas com o auxílio dos profissionais será possível o seu natural desenvolvimento. Cabe a estes assumir um papel orientador, sendo que têm como função demonstrar, orientar e corrigir, garantindo a aquisição desses conhecimentos pelos jovens.

Note-se que dos jovens entrevistados, os que beneficiaram de uma aprendizagem transversal, abrangendo várias dimensões da vida quotidiana, se mostram agradados e orientados nas suas vidas atuais. Percebem que a existência de horários é fundamental para a boa gestão da vida quotidiana; a realização das tarefas domésticas, sejam elas a arrumação do espaço pessoal (quarto), tratamento de roupa e/ou confeção de alimentos é algo necessário e fundamental para a gestão de uma habitação própria.

*“As principais? Foi quando entrei, sem dúvida. Foi a dificuldade de ter horários para tudo, porque na instituição por mais que nós quiséssemos ficar acordados e por mais que nós quiséssemos ficar mais 5 ou 10 minutos na cama não podíamos (...) porque eu pelo menos estava habituado a deitar-me à hora que eu quisesse e se quisesse estar a ver mais um bocado de televisão podia, se quisesse ir dormir ia, se não quisesse não ia. Até se quisesse estar a brincar um bocado. Mas quando eu entrei na instituição levei com umas regras totalmente diferentes daquelas que eu tinha. Foi às tantas a parte mais complicada foi a de aceitar as regras. Mas depois de habituar uma pessoa já faz tudo.” (Ent.10, sexo masculino, 29 anos, solteiro)*





A necessidade de investimento nos conhecimentos económicos e gestão de dinheiro é relevante, na medida em que alguns jovens tiveram a oportunidade de abrir uma conta bancária, onde asseguraram poupanças para a saída da instituição, sendo que outros conseguiram perceber o funcionamento de uma casa, através da integração num apartamento de autonomia e tomaram a responsabilidade pela total gestão da habitação, com a necessidade mensal do pagamento das despesas fixas.

*“Nós tínhamos a mesada. E eu sei que, por exemplo, o passe, eramos nós que pagávamos porque tínhamos o dinheiro da escola. Nós tínhamos a mesada e ela... disseram que a mesada era 20€ e nós durante um mês tínhamos que saber como é que queríamos gastar essa mesada. E nós depois tínhamos uma folha para apontarmos o que nós gastávamos. E nós apontávamos, por exemplo, se tirássemos dinheiro para gomas sabíamos que isto foi para gomas, isto foi para lazer, isto foi para roupa que eu preciso, etc. Elas sempre nos ajudaram com isso. E por exemplo nós dizíamos “eu não gastei isto tudo” e estava lá a folha a comprovar, com a nossa assinatura, que nós tínhamos gastado aquilo tudo.” (Ent.7, sexo feminino, 21 anos, em união de facto)*

Este tipo de conhecimentos e a sua aquisição e a experimentação destas situações foi absorvida como algo fundamental para os jovens, notando que a ausência dos mesmos seria prejudicial para a sua vivência após a saída da instituição. Contudo, alguns dos jovens perceberam que não foram alvo destes conhecimentos, sentindo-se expostos a uma realidade, fora da instituição, que desconheciam totalmente, chegando até a desconhecer que para ter uma residência própria, ou alugada, seria necessário dispensar um montante assegurado pelo próprio.

*“Eu quando saí do colégio eu fiquei um bocadinho “à nora”. Porque eu nem tinha noção de muita coisa cá fora. Eu quando vim, não sabia que tinha que pagar água, luz e renda. Porque nós não tínhamos acesso a essas coisas. Lá era o colégio que tratava disso. Ou o Estado. Nós não tínhamos acesso a isso. Então eu estou numa casa e pago renda? Eu não sabia. É um bocado... é diferente. (...) Vim logo para a minha mãe. Foi muito diferente, foi muito estranho. (...) Depois, ter que acordar todos os dias, ter que lidar com a minha mãe, que não é fácil, e o meu padrasto. Ao princípio eram fixes e tudo, explicaram as coisas, mas a rotina era totalmente diferente. Eu acordava à hora que eu quisesse, comia aquilo que eu quisesse, depois a minha mãe “vamos almoçar...anda jantar...” essas coisas. E lá na aldeia era diferente. Lá na aldeia nós tínhamos horas para tudo. Para comer, para dormir, para ver televisão. Aqui já não. Aqui nós tínhamos muito mais à vontade. Eram diferentes as coisas.” (Ent.3, sexo feminino, 29 anos, solteira)*





O conceito de autonomia é bastante abrangente e complexo, sendo que vários autores apresentam diversas definições e observam estes processos de formas distintas (Barbosa & Wagner, 2013). Os processos de autonomia podem focar-se em questões comportamentais, na medida em que se trata de uma autonomia associada à tomada de decisões durante o percurso de vida; a autonomia emocional associada ao desprendimento dos progenitores e a observação do indivíduo como um ser diferente dos demais; e a autonomia cognitiva, relacionada com a evolução e construção de pensamento próprio e capacidade de reflexão.

Perceba-se que a autonomia não será necessariamente a situação de desvinculação total dos progenitores ou das figuras de referência, mas sim a capacidade de se tornar progressivamente independente. Esta independência poderá originar a alteração do modo de vida diário, a capacidade de formular pensamentos, ideias e julgamentos próprios, sendo que estas alterações são influenciadas e incentivadas pela observação das figuras de referência dos jovens (Reichert & Wagner, 2007).

Atualmente, a transição para a vida adulta complexificou-se uma vez que o prolongamento do tempo passado no sistema de ensino e a não linearidade dos processos de integração no mercado de trabalho, entre outros aspetos, tornam mais desafiante a saída dos jovens para o mundo autónomo. As condicionantes associadas a estas alterações sociais e à dificuldade de autonomização, associada eventualmente a questões económicas, leva a que cada vez mais seja necessária a preparação de uma saída segura.

Enquanto jovens integrados em instituições, estes vêm o seu caminho dificultado, uma vez que é necessário tomar consciência de que, em comparação a jovens que se encontram integrados em famílias funcionais, muitos destes jovens não beneficiam de retaguarda a quem podem recorrer caso a saída da instituição não seja bem sucedida. Alves (2007), apresenta a necessidade de serem trabalhadas competências sociais, inculcando aos jovens a necessidade de serem capazes de comunicar, escutar, colocar-se no lugar do outro (empatia), distinguir comportamento de risco e evitá-los, competências de controlo emocional e resolução de problemas, sendo capazes de controlar as suas emoções em momentos de conflito e de tensão, e competências linguísticas e académicas, na medida em que são alvo de investimentos de hábitos de estudo e capacidade de aprendizagem. Só através de um acompanhamento focado nas várias dimensões é que será possível o avanço para uma vida autónoma.





Deste modo, compreendemos que o papel dos profissionais na vida das crianças e jovens é fundamental uma vez que serão estes que irão promover, ou não, um espaço seguro para o jovem se desenvolver em pleno.

#### **4. Projeto de vida e acompanhamento personalizado**

A importância deste trabalho e o sucesso do mesmo prende-se com fomentação de competências, mas não só. Enquanto serem individuais e únicos, os jovens não apresentam as mesmas necessidades e os mesmos interesses, pelo que se afigura como fundamental a personalização do acompanhamento realizado, contrariando práticas profissionais tendencialmente homogeneizadoras. A formulação da intervenção com os jovens deve ter por base um diagnóstico psicossocial que tenha em consideração o percurso do jovem até ao momento de entrada na instituição, as suas características e as suas aspirações.

Verificamos que os jovens entrevistados que foram alvo do acompanhamento próximo por parte dos profissionais e que foram auscultados na elaboração do seu projeto de vida se sentiram integrados no processo, uma vez que os seus interesses foram tidos em consideração e os planos para o tempo de integração na instituição ajustados aos mesmos.

A existência desta relação de proximidade e partilha da responsabilidade no processo de autonomização entre o profissional e o jovem faz com que este seja mais cooperante, uma vez que passará a considerar esta intervenção como vantajosa e proveitosa para a sua vida futura.

*“É assim, não tenho exatamente noção em que é que consistia o projeto de vida, mas sei que existia. Porque a minha educadora falava muitas vezes disso. E depois também estivemos no projeto de autonomia. Nós tínhamos várias atividades para fazer e tínhamos pontos. E depois esses pontos determinavam quem poderia ir para a casa de autonomização, porque havia uma casa à parte onde só moravam meninas.” (Ent.5, sexo feminino, 20 anos, solteira)*

A perceção de que os profissionais se encontram na instituição não para impor a sua opinião, mas sim para a realização de um trabalho conjunto, sem subordinar os jovens às suas vontades e tratando-os como iguais, fará com que os jovens se sintam mais capazes de confiar nestas figuras de educadores (Freire, 1987). Esta relação de proximidade e entendimento da situação pelo qual o jovem está a passar, demonstrada pelo profissional que o acompanha,







irá influenciar positivamente o jovem, que será orientado para a alteração de comportamentos e aquisição de regras e normas de forma consentida.

Por outro lado, a ausência de escuta ativa por parte dos profissionais fará com que a saída dos jovens possa ser precipitada e carente de segurança, contribuindo para que haja um sentimento de que o tempo passado na instituição foi uma fase que não acrescentou nada de positivo.

*“Comigo não é tudo o que eu sei fazer aprendi cá fora. (...) Não, com ninguém. Quem viesse cá para fora era “desenrasca-te”. Havia quem tirasse lá cursos, os mais velhos iam para os cursos. Só que os cursos eram uma “chachada”.” (Ent.8, sexo masculino, 26 anos, solteiro)*

Contudo, verificou-se, ainda, que em alguns casos e apesar de os jovens não estarem envolvidos na elaboração do projeto de vida, sabiam que o mesmo estava a ser elaborado e ajustado às suas necessidades. Note-se que apesar de ser ajustado e realizado não deverá ser considerada uma boa prática, na medida em que o jovem não participa ativamente e é adotada uma postura paternalista em que se traça o plano por eles e não com eles.

## **5. Papel dos profissionais no processo de autonomização**

A equipa técnica de um Lar de Infância e Juventude e todos os profissionais que interagem com as crianças e jovens durante o acolhimento residencial afigurando-se como indivíduos que irão influenciar diretamente o dia a dia dos mesmos. Esta influência, sejam elas positivas ou negativas trarão repercussões para a vida dos beneficiários destas respostas sociais sendo necessário manter um controlo sobre as práticas e os comportamentos dos mesmos, que se esperam responsáveis e ajustados às situações em causa.

Compreendeu-se que os jovens valorizam a implicação dos profissionais no dia a dia e a necessidade de estes investirem de forma ajustada e orientada para a aquisição de competências, focando-se na necessidade de adquirirem conhecimentos orientados para as práticas diárias, nomeadamente as questões associadas a tarefas domésticas e à gestão económica. É certo que a preparação e iniciação precoce nestas temáticas é visto como algo relevante e essencial, já que apenas com tempo é que os jovens podem adquirir estes conhecimentos e sentirem-se confortáveis na sua aplicação.





*“Nossa, de longe. Foi... eu não sei como é que era. Se nós tivéssemos noutra vida, nós sabíamos a comparação, não é? Mas do exemplo que eu tive lá dentro com as meninas e as dras. foi um excelente caminho. Foi excelente. O que eu falo de mal da instituição, para mim, foi mais o tempo de demora, sabes? Que eu fiquei lá anos e tudo mais. E foi mais a convivência de parte das meninas e isso tudo. Não foi o que eu aprendi, o que eu passei, o que eu me diverti lá dentro. São coisas diferentes o que eu estou a falar. (...) O que eu gostei foi essas coisas todas que eu não sabia. E eu aproveitei, aproveitei... não entrou num ouvido e saiu. Ficou, ficou, ficou. E é o que eu sou agora. Porque eu acho que nem era assim se ficasse com a minha mãe. Eu não seria esta pessoa, com esta mentalidade nem nada. E a maturidade Deus me livre. Eu era uma pobrezinha se ficasse com ela. Mas eu tenho consciência disso. O colégio ajudou-me bastante para que eu crescesse e tudo mais. (...) Se calhar devia de ter, claro, aproveitado mais, para não ser assim como sou hoje [risos]. Para ser mais alto, para estar num nível mais alto. Mas isso sou eu mesmo, porque eu é que não aproveitei mais. Mas elas davam tudo. Tudo para nós aprendermos, e isso tudo.”* (Ent.7, sexo feminino, 21 anos, união de facto)

A alteração de papéis que advém da saída da instituição e da passagem para a idade adulta e vida autónoma é algo complexo que deverá ser trabalho com tempo e com a possibilidade de errar. A adolescência é uma fase em que os jovens se deparam com grandes alterações, sendo a fase ideal para aprender, errar e reaprender fazendo. Quanto mais precocemente foi iniciado este acompanhamento mais tempo terá o jovem de percorrer este caminho, sendo que quem é forçado a aprender fora da instituição, ou a fazê-lo perto da saída, é privado desta possibilidade e poderá ser confrontado abruptamente com uma realidade que desconhece.

Apesar de a maioria dos jovens considerar que os profissionais tiveram um papel ativo na dinamização do período em que se encontram na instituição e da implicação das tarefas a serem realizadas, percebem que por vezes os profissionais são incapazes de fazer um trabalho ajustado às necessidades dos jovens. Esta perspetiva foca-se no elevado volume de trabalho que lhes é atribuído, na ausência de formação ajustada e no desajuste apresentado pelas características pessoais dos próprios profissionais, na medida em que nem todos os profissionais teriam o perfil e a motivação adequada para trabalhar com esta faixa etária.

*“Depende dos técnicos. (...) Para fazer o trabalho que tu estás a fazer ou que ela estava a fazer, no caso, é preciso gostar e há pessoas que estão nesse trabalho por estar. Que não gostam. E então acabam por tentar fazer o melhor, mas não conseguem fazer.”* (Ent.6, sexo feminino, 25 anos, em união de facto)





Note-se que apesar de existir um balanço positivo na percepção do trabalho realizado pelos profissionais, os jovens consideram que o acompanhamento realizado nunca é suficiente para considerarem que saíram da instituição plenamente autônomos, na medida em que a saída da instituição é sempre um momento de tensão e de pôr à prova todos os conhecimentos adquiridos, reforçando-se aqui, mais uma vez, a necessidade da realização de um acompanhamento personalizado e orientado para o indivíduo, tentando que o processo de acolhimento seja um período de sucesso.

## 6. O desafio da saída: que receios?

Ao longo do percurso de vida os indivíduos deparam-se com diversas mudanças, seja a integração na escola, a integração num novo emprego, a mudança de casa, a saída do contexto familiar, a constituição de família própria, entre várias outras situações.

Apesar de na maioria dos casos haver consciência da mudança que irá ocorrer, todas as alterações, sejam elas positivas ou negativas, confrontam os indivíduos com a necessidade de reflexão, quer sobre o que passou, mas também acerca do que poderá vir a ocorrer no futuro.

*“Claro, de ficar pobre. De ficar na rua. Quando nós fomos mesmo para o apartamento de autonomia foi esse o meu pensamento. Se eu não conseguir aqui, imagino que na minha própria casa eu não vou conseguir. Então esse tempo foi muito bom, no apartamento de autonomia.”* (Ent.7, sexo feminino, 21 anos, em união de facto)

O receio de experimentar uma situação de instabilidade e/ou carência económica, ou seja, o medo de cair numa situação de pobreza, está patente nos entrevistados. Apesar das orientações recebidas em matéria de gestão económica, os entrevistados tinham consciência de que o ambiente em que foram educados para essa gestão era um ambiente protegido, pelo que o receio de não conseguirem efetuar, de forma autónoma, uma gestão eficaz dos seus recursos ou de não conseguirem aceder a recursos, foi destacado.

Sentimentos associados à inexistência de perspectiva de futuro, face à incerteza sobre o que se irá encontrar fora da instituição ou à ausência de interesse no retorno à família de origem foram, também, receios apresentados pelos entrevistados.

*“Tive um bocadinho de medo. Foi assim, eles decidiram que eu ia sair, arranjam um apartamento, e foi um pouco “agora desenrasca-te”. Algo assim. Não foram*





*muito “deves fazer isto, isto e isto”. Eu tinha reuniões marcadas com o Assistente Social, mas nunca tive nada atrás que me motivasse mais ou que me ajudasse mesmo a fazer as coisas.” (Ent.2, sexo feminino, 27 anos, solteira)*

O medo de não conseguir ter uma vida distinta daquela que vivenciam os progenitores foi outro receio evidenciado por uma das entrevistadas. Há um claro desejo de fazer diferente, nomeadamente em matéria de parentalidade:

*“Senti. O meu maior receio foi se... como é que eu hei-de explicar... se a minha vida ia ser diferente daquela que um dia eu pensei/imaginei que ia ser. Imagine, eu na altura tinha uma perspetiva de vida, mas quando saí era outra. É totalmente diferente. E um dos meus medos foi se um dia tiver filhos se serei capaz de ser uma melhor mãe do que foram comigo.” (Ent.3, sexo feminino, 29 anos, solteira)*

A consciência das situações de desajuste e a necessidade de assumir comportamentos diferenciados, distintos dos que eram apresentados pelos progenitores, demonstra conhecimento, ou pelo menos reflexão, acerca de práticas parentais que se consideram desajustadas.

Há, ainda, um último receio que merece destaque: o que se prende com o receio de se sentir só aquando do momento da saída:

*“Senti medo. Porque é diferente uma pessoa estar habituado com tanta gente e de um momento para o outro chegar a casa e não ter ninguém. Torna-se um bocado diferente, um bocado estranho, um bocado complicado. Mas senti medo na altura. Mas como morada na zona do Porto tentava ir ter com o pessoal, para estar com eles. Porque na altura em que eu saí já trabalhava e é mais a dificuldade de chegar a casa e uma pessoa estar habituada a chegar a casa e ter uma, duas, três pessoas para falar e chegar a casa e não ter ninguém. É um bocado complicado. (...) É mais o receio de chegar a casa e não ter ninguém lá dentro até para desabafar do dia, para tirar opiniões, como fazia várias vezes. Basicamente foi esse o receio que qualquer um deve sentir, digo eu.” (Ent.10, sexo masculino, 29 anos, solteiro)*

O receio da solidão no momento da saída prende-se com a ausência de contacto diário com o grupo de pares que detém. Verifica-se uma disparidade entre o que se conhece e já é considerado normativo na vida quotidiana da instituição, marcada pela convivência diária com muitos jovens e técnicos, e a vida fora da instituição, sendo que o jovem constrói mentalmente a ideia de uma eventual solidão após mudança de residência.





Deste modo, na fase de saída da instituição é importante a articulação direta entre as casas de acolhimento e as estruturas da comunidade – sejam estas o Instituto da Segurança Social, Instituições Privadas de Solidariedade Social ou Associações que possam apoiar os jovens – com vista ao auxílio durante os primeiros passos na vida autónoma. Assim, os jovens saberão onde se dirigir e poderão beneficiar de um encaminhamento e acompanhamento ajustado às suas necessidades, evitando situações futuras de pobreza e exclusão social.

### **Conclusão**

Os processos de retirada à família, integração no acolhimento residencial e posterior saída da instituição, são eventos marcantes na vida de qualquer criança ou jovem. O acompanhamento disponibilizado pelas equipas de trabalho de uma casa de acolhimento é fundamental para a construção de jovens adultos independentes e autónomos. O trabalho desenvolvido, e do qual se partilha neste texto apenas uma parte, propôs-se compreender os processos vivenciados por jovens que estiveram institucionalizados na sequência da sua retirada à família, sendo estes os protagonistas da transmissão dessas vivências. Ao contrário dos jovens de outros meios sociais, que, geralmente, podem contar com o apoio da família nos processos de transição para a vida adulta, estes jovens vêem-se confrontados com um mundo relativamente desconhecido após a saída da instituição e com poucos apoios. Mesmo retornando ao meio familiar poderão deparar-se com situações de fragilidade, sendo fundamental o trabalho desempenhado pelos profissionais no meio institucional, para que os jovens consigam lidar com as dificuldades com que se possam vir a deparar. A integração do acolhimento residencial é, para muitos, uma viragem no rumo das suas vidas, contribuindo para o fortalecimento das suas capacidades pessoais e para os dotar de ferramentas essenciais para a vida adulta e autónoma.

O alcance positivo dos processos de autonomia está, assim, diretamente relacionado com o investimento realizado pelos profissionais na transmissão de competências às crianças e jovens. Este procedimento será mais ou menos bem-sucedido quanto maior for o envolvimento do jovem no planeamento do seu futuro, estabelecendo um projeto de vida que vá ao encontro das suas aspirações e quanto melhor for a sua compreensão da situação em que se encontra. O investimento em relações de proximidade por parte dos profissionais e a permanente capacidade de auscultar e dialogar com os jovens, é também fundamental para o sucesso da medida. Em suma, é importante ainda contemplar, no processo de saída, a existência de uma ponte segura com o exterior, de





modo a que o jovem não se sinta desamparado e à mercê de si mesmo quando se deparar com as mudanças do seu dia a dia que se poderão adivinhar bastante distantes da, até então, sua normalidade.

### Referências bibliográficas

- Alves, S. N. (2007). *Filhos da Madrugada - Percursos adolescentes em Lares de Infância e Juventude*. Mem Martins: Gráfica Europam, Lda.
- Barbosa, P. V., & Wagner, A. (2013). A autonomia na adolescência: Revisando conceitos, modelos e variáveis. *Estudos de Psicologia*, 38(3): 639-648.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1996). *A Construção Social da Realidade*. Petrópolis: Vozes.
- Carneiro, M. d. (1997). *Crianças de Risco*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Freire, P. (1987). *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Grupo de Coordenação do Plano de Auditoria Social CID - Crianças, I. e.-C. (2005). *Manual de Boas Práticas*. Barcelos: CEM - Artes Gráficas.
- Reichert, C. B., & Wagner, A. (2007). Autonomia na adolescência e sua relação. *PSICO*, 38(3): 292-299.





## As crianças refugiadas e o direito humano à sua proteção

Isabel Restier Poças  
*Advogada*

Adriana Neves<sup>1</sup>  
*Instituto Superior de Serviço Social do Porto;  
Instituto Politécnico de Viana de Castelo*

### Resumo

O número de crianças refugiadas tem vindo a aumentar nos últimos anos e estima-se actualmente, a existência de 50 milhões de crianças internacionais migrantes<sup>2</sup>, ou seja, o dobro da população portuguesa. Cabe aos Estados envolvidos e em particular, à comunidade internacional, por meio das instituições internacionais, como as Nações Unidas (em particular a ACNUR-Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) e a União Europeia fornecer uma resposta rápida, concreta e efectiva às necessidades das crianças refugiadas. O artigo abordará esta temática, fazendo um ponto da situação actual, assim como um enquadramento legislativo internacional -

---

<sup>1</sup> Doutoranda na Universidade de Vigo - Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade de Vigo no Doutoramento de “Gestão e Resolução de Conflitos, Menores e Justiça Terapêutica”.

<sup>2</sup> UNICEF - O Fundo das Nações Unidas para a Infância Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2016/09/1562141-unicef-afirma-que-quase-50-milhoes-de-criancas-estao-deslocadas-no-mundo>





tendo como matriz a Convenção Sobre os Direitos das Crianças, o instrumento jurídico mais aprovado e/ou ratificado a nível mundial - com vista a apontar caminhos para que os direitos das crianças possam ser devidamente contemplados e aquelas protegidas.

**Palavras-chave:** Criança; refugiada; protecção; direitos humanos

## Introdução

Em todo o mundo, cerca de 50 milhões de crianças migraram através das fronteiras dos seus Estados de origem ou foram deslocadas à força, fugindo da violência e da insegurança que viviam nos seus países.

O Relatório Uprooted/Desenraizadas da Unicef de 2016<sup>34</sup> faz uma apresentação global das crianças refugiadas a nível mundial chamando a atenção para os elevados números envolvidos tais como: 1 em cada 200 crianças no mundo é refugiada; 1 em cada 3 crianças que vive fora do seu país de nascimento é refugiada; duplicou o número de crianças refugiadas entre 2005 e 2015. No mundo, 1 em cada 8 pessoas migrantes é uma criança, 28 milhões são crianças forçadas a deslocarem-se, havendo ainda 20 milhões de crianças internacionais migrantes.

As regiões afetadas são: a África em que 1 em cada três migrantes é uma criança, os EUA onde residem 6.3 milhões de crianças migrantes, 1/5 do total na Ásia onde residem 2 em 5 das crianças migrantes no mundo, na Europa em que 7 em 10 procuram asilo e são originárias da Síria, Afeganistão e Iraque e na Oceânia, destino de 7 milhões de crianças de fora da região.

As causas de deslocação forçada das crianças são várias, apontando-se neste relatório como principais, os conflitos armados, as alterações climáticas e os desastres ambientais, a falta de segurança, provocada pela inexistência de direitos fundamentais, a perseguição e a discriminação que revestem a forma de abuso e violência contra as crianças, o desemprego, os baixos níveis de rendimento per capita, a falta de oportunidades de acesso a educação e a existência de tradições de emigração da comunidade.

---

<sup>3</sup> UPROOTED, U. The growing crisis for refugee and migrant children. New York: UNICEF, 2016. Disponível em <https://www.unicef.org/children-uprooted>

<sup>4</sup> UNICEF-Fundo das Nações Unidas para a Infância (2016). Disponível em: <https://www.unicef.org/children-uprooted>



Nestas condições, as crianças ficam sujeitas a vários perigos como a violência, a exploração, o abuso, o tráfico, a separação familiar a detenção, a exclusão social e a discriminação, a perda de identidade e nacionalidade, o desaparecimento e até a morte.

O relatório recomenda um conjunto de procedimentos para a situação tais como: o princípio de igual tratamento, independentemente do estatuto de refugiada, o registo de nascimento de todas as crianças, o seu direito de participação – na modalidade de direito de audição nos procedimentos que as envolvam, a prestação de assistência por técnicos especializados, a não detenção das crianças (refere o documento - Estratégias do Conselho da Europa para os Direitos das Crianças 2016-2021<sup>5</sup> – onde é abordada a situação da migração de crianças), a continuação do acesso à educação, saúde e a saúde e a outros serviços sociais e o apoio à reintegração na família e comunidade, aquando do regresso ao seu país de origem.

O relatório faz propostas de trabalho e de envolvimento público – renovadas com o Relatório *A child is a child* (Uma criança é uma criança) de maio de 2017<sup>6</sup>: a proteção das crianças deslocadas em relação à exploração e à violência; o fim da detenção de crianças refugiadas e migrantes pela criação de alternativas – centros de acolhimento, residências independentes vigiadas ou outras formas familiares ou comunitárias de residência; manter as famílias juntas e atribuir um estatuto legal às crianças; a intensificação de políticas de prevenção da violência e de abuso de crianças, que viajam sozinhas ou foram separadas das suas famílias; a ajuda às crianças deslocadas no seu acesso à escola e aos cuidados de saúde; a concentração no combate às causas que levam as crianças a deslocarem-se e o combate à xenofobia, discriminação e estigma na deslocação e posterior regresso aos seus países de origem.

No âmbito desta temática das crianças refugiadas e migrantes, a Unicef possui uma Agenda para a Ação<sup>7</sup>, com seis elementos chave para atingir a sua

<sup>5</sup> CNPDPCJ. Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (2016) Disponível em: <https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/14731/Estrat%C3%A9gia+do+Conselho+da+Europa+sobre+os+Direitos+da+Crian%C3%A7a/5f2d0055-ee83-46fe-976f-fe40e76df7ba>

<sup>6</sup> UNICEF-Fundo das Nações Unidas para a Infância (2017).Disponível em: [https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF\\_A\\_child\\_is\\_a\\_child\\_May\\_2017\\_EN.pdf](https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_A_child_is_a_child_May_2017_EN.pdf)

<sup>7</sup> Fundo das Nações Unidas para a Infância (2017).Disponível em <https://www.unicef.org/eca/emergencies/unicefs-agenda-action-refugee-and-migrant-children>





proteção e que são: proteção das crianças deslocadas relativamente à exploração e violência; acabar com a detenção de crianças refugiadas e migrantes pela criação de alternativas práticas, manutenção das famílias juntas e fornecer à criança um estatuto legal, ajudar as crianças deslocadas a manterem-se na escola e manterem-se saudáveis, pressionar para a ação em causas que expulsem as crianças de suas casa e o combate à xenofobia e discriminação.

Perante a situação descrita, cabe aos Estados envolvidos e em particular, à comunidade internacional, por meio das instituições internacionais, como o ACNUR-Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados<sup>8</sup> e a União Europeia (através da Agenda 2030<sup>9</sup>) estudar e divulgar os procedimentos recomendados para estas situação, tais como um princípio de igual tratamento, independentemente do seu estatuto de refugiado, um registo de nascimento para todas as crianças, um direito de participação, em termos da sua audição nos procedimentos que as envolvam, uma prestação de assistência por técnicos especializados, a não detenção, a continuação do acesso à educação, saúde e outros serviços sociais e o apoio à reintegração na família e comunidade, aquando do regresso ao seu país de origem, assim como legislar nesta matéria, procurando satisfazer a necessidade cada vez maior de uma coordenação, partilha de experiências e de trabalho em rede entre os Estados, instituições internacionais e humanitárias, para que se possa fornecer uma resposta rápida, concreta e efectiva às necessidades das crianças.

Em suma, para além de todo o circunstancialismo que envolve a criança refugiada é fundamental para que se perceba este artigo, debruçarmo-nos sobre os relatórios do ACNUR e dos documentos internacionais para entender qual o caminho para o melhor interesse da criança refugiada.

## 1. Conceito de Criança Refugiada

Citando a Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño de 30 de septiembre de 1990<sup>10</sup>: *“Los niños del mundo son inocentes, vulnerables y dependientes. También son curiosos, activos y están llenos de esperanza. Su infancia debe ser una época de alegría y paz, juegos,*

<sup>8</sup> Disponível em <https://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel-ods/>

<sup>10</sup> <https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-ODN32.pdf>





*aprendizaje y crecimiento. Su futuro debería forjarse con espíritu de armonía y cooperación. A medida que maduren tendrían que ir ampliando sus perspectivas y adquiriendo nuevas experiencias*". Assim sendo, o conceito de refugiado está presente nas diferentes culturas e sociedades de forma globalizada para a maioria dos cidadãos do mundo. No entanto, é usual que a utilização deste conceito pela sociedade globalizada abranja situações que não se enquadram nos casos específicos de um refugiado. Ou seja, os cidadãos do mundo, usualmente, associam o conceito de refugiado com o conceito de migrante económico. No entanto, o migrante económico, ao contrário do refugiado, migra apenas por razões económicas e não por razões políticas, sociais ou forçadas que o obrigam a abandonar o seu país.

De forma empírica, o conceito de refugiado define-se como sendo um sujeito que está em fuga não importa para onde, de condições que sejam intoleráveis para a sua liberdade e segurança, cabendo aqui situações como fuga por motivos de guerra, segurança, desastres naturais, perseguição política, pobreza, entre muitos outros.<sup>11</sup> No entanto, este conceito não se enquadra no direito internacional, nomeadamente na Convenção de Genebra de 1951<sup>12</sup> onde se estabeleceu um conceito geral de refugiado no artigo 1secção A, nº.2, da Convenção de Genebra de 1951<sup>13</sup>, que passamos a citar: *"refugiado é todo aquele que tendo fundado receio de ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem nacionalidade e não possa ou, em virtude do fundado receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa, ou em virtude do fundado receio, a ele não queira voltar"*

<sup>11</sup> O Dicionário de Língua Portuguesa da Porto Editora Online - define refugiado como "... pessoa que se refugiou ou abrigou" e ainda "...pessoa que abandonou o seu país para escapar a perseguição, condenação, guerra, etc." e refugiar como sendo "procurar refúgio, procurar protecção; abrigar-se, resguardar-se; esconder-se; asilar-se, expatriar-se."-<https://www.portoeditora.pt/espacolingua/portuguesa/dol/dicionarios-online/>

<sup>12</sup> [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)

<sup>13</sup> <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-relativa-ao-estatuto-dos-refugiados-0>





Não obstante o artigo 1º, secção A, nº.2, da Convenção de Genebra de 1951, definir o conceito de refugiado, neste diploma **não existe nenhuma disposição específica sobre o reconhecimento do estatuto de uma criança refugiada**. Assim sendo, temos de aferir que a definição de refugiado se aplica a todos os sujeitos incluindo as crianças. De acordo com o Manual de Procedimentos e Critérios para a determinação da condição de refugiado da ACNUR, “*Se o menor é acompanhado por um (ou ambos) de seus pais, ou outro membro da família de quem ele é dependente, que solicita a condição de refugiado, o caso do menor será determinado de acordo com o princípio da unidade familiar*”<sup>14</sup>. No entanto, na ausência dos pais ou de tutor legalmente nomeado, cabe às autoridades assegurar os interesses da criança. Na verdade, independentemente de a criança estar ou não separada, esta enquanto criança requer uma protecção especializada logo deve ser reconhecido o seu direito de condição de refugiado, sem importar se está ou não acompanhada.

Embora a Convenção de Genebra de 1951 não defina o conceito de criança refugiada, outros instrumentos internacionais abordam a criança enquanto sujeito em situação de refúgio, nomeadamente:

- a) Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), 1989<sup>15</sup>, no artigo 22, nºs 1 e 2, trata daquelas em situação de refúgio, prevê que: *1 – Os Estados Partes adotarão medidas pertinentes para assegurar que a criança que tente obter a condição de refugiada, ou que seja considerada como refugiada de acordo com o direito e os procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, receba, tanto no caso de estar sozinha como acompanhada por seus pais ou qualquer outra pessoa, a proteção e a assistência humanitária adequada a fim de que possa usufruir dos direitos enunciados na presente Convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos ou de carácter humanitário dos quais os citados Estados sejam parte. 2-Para tanto, os Estados Partes cooperarão, da maneira como julgarem apropriada, com todos os esforços das Nações Unidas e demais organizações intergovernamentais competentes, ou organizações não-governamentais que cooperem com as Nações Unidas, no sentido de proteger e ajudar a criança refugiada, e de localizar seus pais ou outros membros de sua família a fim de obter informações necessárias que*

<sup>14</sup> ACNUR, Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto de Refugiados, p. 44, disponível em [https://acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_crit%C3%A9rios\\_para\\_a\\_determina%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_condi%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_refugiado.pdf](https://acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf)

<sup>15</sup>Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1894&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1894&tabela=leis)





*permitam sua reunião com a família. Quando não for possível localizar nenhum dos pais ou membros da família, será concedida à criança a mesma proteção outorgada a qualquer outra criança privada permanente ou temporariamente de seu ambiente familiar, seja qual for o motivo, conforme o estabelecido na presente Convenção.*

- b) Declaração Mundial sobre a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento da criança<sup>16</sup>, adotada na Cimeira Mundial das Nações Unidas para as Crianças, de 1990 com o objectivo de “(...) assumir um compromisso conjunto e fazer um veemente apelo universal: dar a cada criança um futuro melhor”, inserindo entre os compromissos que “proporcionar educação básica e alfabetização para todos é uma das mais valiosas contribuições ao desenvolvimento de todas as crianças”, conforme item 13 da Declaração, diante dos “[...] mais de 100 milhões de criança [que] não recebem sequer a educação escolar básica [em que] dois terços desse total são meninas”
- c) Entre outros como: a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993<sup>17</sup>, o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento de 1994<sup>18</sup>, criado no Cairo (Egito), e a Declaração de Copenhague, adotada na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social, de 1995<sup>19</sup>, na Dinamarca.

Não obstante, apesar da relevância de todos os instrumentos jurídicos internacionais na proteção das crianças refugiadas, abordando os principais direitos destas crianças como a saúde, a alimentação, a protecção das crianças deficientes e das órfãs, trabalho infantil, bem como a redução da mortalidade infantil, entre outras medidas protetivas, não há um documento internacional que defina especificadamente o que são crianças refugiadas.

Em suma, sendo as crianças refugiadas sujeitos de direitos, deveria existir um maior respeito do direito à informação, das declarações das crianças; uma promoção de esforços de uma protecção imediata; uma avaliação da idade que respeite a criança, de acordo com as recomendações do Alto-comissário das

<sup>16</sup> Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c\\_a/lex42.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex42.htm)

<sup>17</sup> Disponível em: [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao\\_e\\_programa\\_acao\\_viena.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao_e_programa_acao_viena.pdf)

<sup>18</sup> Disponível em <https://www.unfpa.org/publications/international-conference-population-and-development-programme-action>

<sup>19</sup> Disponível em <https://on.eapn.pt/documento/1995-cimeira-mundial-sobre-desenvolvimento-social-copenhaga-6-a-12-de-marco-1995/>



Nações Unidas para os Refugiados; uma igualdade de direitos; e um acesso à escolaridade e à formação profissional, por exemplo, elementos fundamentais para a construção do seu projecto de vida. Aliás o Conselho Português para os Refugiados<sup>20</sup> refere que *“as crianças estão, muitas vezes, severamente traumatizadas devido à árdua experiência da viagem e defrontam-se com um sem número de desafios decorrentes da sua situação: menor desacompanhado requerente de asilo. Para além das dificuldades inerentes à chegada a um país estranho, com costumes, tradições e uma língua muitas vezes diferente da sua, os menores deparam-se com sistemas extremamente burocráticos que dificultam a sua integração na sociedade”*.

## 2. Situação Actual das Crianças Refugiadas e os Direitos Humanos

Nos últimos anos, as crianças refugiadas têm constituído quase metade da população total de refugiados, facto que é motivo de alarme e que tem merecido a atenção de vários organismos internacionais, principalmente do ACNUR e da UNICEF, sendo esta, segundo a própria UNICEF, *“...uma agência das Nações Unidas que tem como objectivo promover a defesa dos direitos das crianças, ajudar a dar resposta às suas necessidades básicas e contribuir para o seu pleno desenvolvimento. (...) rege-se pela CDC e trabalha para que esses direitos se convertam em princípios éticos permanentes e em códigos de conduta internacionais para as crianças”*<sup>21</sup>. Não obstante, como exposto anteriormente, não há um documento internacional específico para definir crianças refugiadas sejam acompanhadas, separadas ou desacompanhadas, ficando assim a sua proteção e integração sob a responsabilidade de decisões de Tribunais ou da aplicação de instrumentos internacionais como a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), de 1989, que salvaguarda a importância do princípio do interesse superior da criança como o direito à educação no seu artigo 18, nº 1, que passamos a citar: *“Os Estados Partes diligenciam de forma a assegurar o reconhecimento do princípio segundo o qual ambos os pais têm uma responsabilidade comum na educação e no desenvolvimento da criança. A responsabilidade de educar a criança e de assegurar o seu desenvolvimento cabe primacialmente aos*

<sup>20</sup> Conselho Português para os Refugiados (2007), A Situação dos Menores Desacompanhados em Portugal: características e recomendações, Lisboa, Conselho Português para os Refugiados, disponível em <https://cpr.pt/>

<sup>21</sup> UNICEF, A UNICEF o que é?, Disponível em <https://unicef.pt/?altTemplate=StartView&mid=18101111&m=2>





*país e, sendo caso disso, aos representantes legais. O interesse superior da criança deve constituir a sua preocupação fundamental.”*

Assim sendo, a protecção jurídica das crianças refugiadas envolve em primeiro lugar e de forma directa os direitos humanos que estão consubstanciados na Constituição dos Estados soberanos, além de normas infraconstitucionais de protecção à pessoa, com a intervenção de órgãos estatais, mediante políticas públicas. Em segundo lugar a protecção jurídica revê-senos tratados, com atuação de organismos internacionais, dentre os quais o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Se na década de 1950 os países da Europa foram favoráveis a criação da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, época em que a maioria dos refugiados eram europeus, atualmente a Europa não cumpre com os tratados firmados de protecção aos refugiados e aos direitos humanos, sendo comum os países limitarem a protecção aos “novos” refugiados, inclusive os que se inserem na definição de crianças à luz do direito internacional mitigando a integração local dos mesmos. Para o ACNUR, a solução para os “novos refugiados” e para as crianças que neles se inserem é um processo complexo e gradual que deverá compreender diferentes dimensões económica, política, social, jurídica, cultura e internacional, de forma a que as crianças refugiadas possam prosseguir a o seu desenvolvimento bio-psico-social de forma sustentável e estável seja no país de acolhimento ou após o regresso ao país de origem.

Um dos direitos humanos mais afectado nas crianças refugiadas é o direito à educação que é um direito universal e uma ferramenta essencial na formação bio-psico-social da criança, nomeadamente no seu direito de acesso à escola ou mesmo a um ensino de qualidade que lhe permita complementar a sua formação sem lacunas e sem discriminação face as restantes crianças do Mundo. Face à importância do direito à educação nas crianças refugiadas, o mesmo vêm citado em diversos instrumentos internacionais, nomeadamente:

- a) Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966<sup>22</sup>, que traz em seu cerne: *Artigo 13 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam*

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-culturais>







*ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos; b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito [...].*

- b) Declaração dos Direitos da Criança de 1959<sup>23</sup> que no seu Princípio 7 diz *A criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada uma educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se um membro útil da sociedade. Os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação; esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais.*
- c) Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, no seu artigo: Art. 28 1 – *Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente: a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos; b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade; c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados; d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças; e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar. 2 – Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana e em conformidade com a presente Convenção. 3 – Os Estados Partes promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às neces-*

<sup>23</sup> Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracaodtoscrianca.pdf>





*sidades dos países em desenvolvimento. Art. 29 1 – Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de: a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo seu potencial; b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais,*

- d) Os Princípios consagrados na Carta das Nações Unidas<sup>24</sup>: c) *imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua; d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos, e pessoas de origem indígena; e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente.*
- e) Declaração Mundial sobre Educação para Todos, de 1990 (Conferência de Jomtien)<sup>25</sup>, a qual dispõe em seu artigo 1º, 4 que: *“A educação básica é mais do que uma finalidade em si mesma. Ela é a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação”*
- f) Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>26</sup>, passou-se a tratar a temática no continente à luz também do artigo 14, que prevê: *Artigo 14º Direito à educação 1. Todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua. 2. Este direito inclui a possibilidade de frequentar gratuitamente o ensino obrigatório. 3. São respeitados, segundo as legislações nacionais que regem o respectivo exercício, a liberdade de criação de estabelecimentos de ensino, no respeito pelos princípios democráticos, e o direito dos pais de assegurarem a educação e o ensino dos filhos de acordo com as suas convicções religiosas, filosóficas e pedagógicas*
- g) Quanto aos menores em situação de refúgio, a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), 1989, como já mencionado, prevê em seu artigo 22, nº 1 e 2, a proteção e a assistência humanitária desses indivíduos, em observância aos tratados internacionais de direitos humanos, via cooperação estatal, das ONGs e Organizações Internacionais.

<sup>24</sup> Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/carta-das-nacoes-unidas-0>

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.ie.uminho.pt/pt/Instituto/PublishingImages/Paginas/Nucleo-de-Educacao-para-os-Direitos-HumanosNEDHIEUM/declaracaoEducacaoTodosr.pdf>

<sup>26</sup> Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/carta-dos-direitos-fundamentais/pt/>





No que concerne às crianças refugiadas, também na Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, nos seus artigos 22, 28 e 29, bem como outros instrumentos de proteção à pessoa humana, como explanado anteriormente, que a educação é de suma importância, pois é um fator determinante para a segurança e estabilidade da criança, bem como de proteção a possíveis violações aos seus direitos humanos fundamentais, como trabalho infantil e exploração sexual, sendo fundamental para a formação e inclusão das crianças e adolescentes na sociedade de acolhimento. Inclusivamente favorece a integração da sua família na sociedade através da participação na vida escolar, cultural das crianças, ou seja, além de *“una instancia generadora de oportunidades y, a medio plazo, una vía de ascenso social, más allá del miedo a una pérdida de referencias identitárias”*.<sup>27</sup>

Em suma, da conjugação destas disposições legais, a criança refugiada enquanto sujeito de direitos, têm direito a ver serem respeitados os seus direitos humanos apenas pela afirmação, respeito e concretização dos seus direitos, pois só assim as crianças refugiadas vão conseguir almejar atingir desenvolver de forma ímpar o seu desenvolvimento bio-psico-social.

### **3. A necessidade de um estatuto específico para as crianças refugiadas como resposta ao cumprimento dos seus direitos humanos**

Centrando-nos na problemática das crianças refugiadas versus adultos refugiados, importa notar, antes de mais, que a própria Convenção de Genebra de 1951, não diferencia o conceito de refugiados conforme já explanamos anteriormente. Ou seja, tornando assim as crianças um grupo que, apesar de mais vulnerável, não têm uma protecção legal específica ao nível da Convenção de Genebra de 1951. Devido a esse facto e devido ao aumento de crianças refugiadas (principalmente ao nível da Europa), que nos questionamos se há a necessidade de ter um estatuto específico para as crianças refugiadas como resposta ao cumprimento dos seus direitos humanos. Na verdade, actualmente, têm aparecido alguns mecanismos de incentivo à protecção destas crianças como por exemplo: as Directrizes para pedidos de asilo de crianças do Departamento de Justiça dos

<sup>27</sup> Santos Rego, M. A.; Ruiz Román, C. & Ballester Brage, L. Universidad de las Islas Baleares. Migraciones y Educación: claves para la reconstrucción de la ciudadanía. Universidad de Murcia. Site 2017: Educación para la vida ciudadana en una sociedad plural, p. 4





Estados Unidos da América criadas<sup>28</sup> para ajudar os Gabinetes de Asilo nos processos de asilo das crianças, de modo a que sejam mais protegidas.

No entanto, o ACNUR refere a importância que os Estados Membros devem ter em proporcionar estes mecanismos necessários (e consequentemente um estatuto para estas crianças) para que haja sistemas eficazes de protecção à criança, tendo sempre em atenção o melhor interesse da criança e o estabelecimento de mecanismos apropriados para o efeito, sendo tal tarefa apoiada pelo ACNUR e restantes agências relevantes. De facto, o apoio de todos os parceiros internacionais aos Estados Membros é fundamental para que não haja negligência da parte dos mesmos na protecção das crianças.

### Conclusão

O perfil migratório diversificou-se desde a década de 1950 até os primeiros anos do século XXI, tendo como impacto humanitário a afetação de um maior número de menores de dezoito anos que são levados a se refugiar em localidades para além de sua terra natal devido a conflitos armados e perseguições de distintas naturezas, como a religiosa e a de grupo social. Embora sejam reconhecidas como sujeitos de direito internacional e da existência do princípio do interesse superior, as crianças em situação de refúgio ainda são deixadas em segundo plano, apesar dos variados documentos internacionais que versam sobre os refugiados e as crianças, tendo em vista que não há um tratado que aborde especificadamente esse grupo vulnerável como grupo social. Assim um dos principais desafios para as crianças refugiadas, está centrado na integração destas crianças refugiadas, em que a educação é uma das maneiras mais eficazes de inclusão em diversas esferas da sociedade de acolhimento e de facilitação de uma visão, senão positiva, ao menos não discriminatória,

*“Os refugiados formam uma espécie de “comunidade de êxodo”, que não é nem étnica, nem religiosa ou nacional. É uma espécie de comunidade existencial, nascida diretamente do coração de todas as guerras. Assim, o processo da identificação social constitui um mecanismo mental que diminui a ansiedade da vulnerabilidade do refugiado isolado, através da criação de um significado para uma função coletiva. Existir socialmente (contribui para uma percepção de segurança a um nível coletivo, bem como de barreira contra o sofrimento mental. “A essencialização no seio do grupo pode, no entanto, dar resposta a uma necessidade muito mais fundamental*

---

<sup>28</sup> UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, pp. 17 ss.





*dos indivíduos*”. Pode transformar os grupos de pertença em entidades reais, das quais os indivíduos podem tornar-se parte para atingir um nível diferente da existência do que aquele que é garantido pelo eu [self] individual” (Castano e Dechesne 2005: 232<sup>29</sup>).

Para que haja a socialização e inclusão na sociedade de acolhida, é crucial que o Poder Público invista na educação das crianças em situação de refúgio, pois, além do ambiente escolar se tornar um local de proteção e de aprendizagem, também pode propiciar uma mais rápida superação de dificuldades quotidianas oriundas dos traumas vivenciados ao longo do deslocamento forçado. Além disso, o acesso à educação, sobretudo de qualidade, é uma forma não só de promoção e transformação do desenvolvimento humano, mas também de garantia de um futuro melhor para estes indivíduos, pois é possível prepará-los para o presente, podendo contribuir de modo produtivo para o país que os recepcionou. As barreiras relacionadas a integração local, que vão desde estereótipos e desconhecimentos ligados ao tema dos refugiados, passando pelas dificuldades de lograr os direitos humanos fundamentais, têm como origem e obstáculos a inércia dos países nessa seara, diante da pouca atuação no sentido de acolhimento e proteção dos refugiados, e da dificuldade em ver os benefícios que podem decorrer da inclusão das crianças refugiadas, a médio e longo prazos, em seu território.

### Referências bibliográficas

ACNUR-Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, in <https://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/home>

ACNUR, Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto de Refugiados, in [https://acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_crit%C3%A9rios\\_para\\_a\\_determina%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_condi%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_refugiado.pdf](https://acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf)

A Child is a Child, in [https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF\\_A\\_child\\_is\\_a\\_child\\_May\\_2017\\_EN.pdf](https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_A_child_is_a_child_May_2017_EN.pdf)

Agenda para Acção da UNICEF, in <https://www.unicef.org/eca/emergencies/unicefs-agenda-action-refugee-and-migrant-children>

---

<sup>29</sup> Castano, E., & Dechesne, M. (2005) “On defeating death: group reification and social identification as immortality strategies”, *European Review of Social Psychology*, 16(1): 221-255.





Agenda 2030, in <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel-ods/>

Agier, M. (2002). *Aux Bords du Monde: les réfugiés*. Paris : Flammarion.

Agier, M. (2008a). *Gérer les indésirables: des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*. Paris : Flammarion.

Agier, M. (2008b). *On the Margins of the World: The Refugee Experience Today*. Cambridge: Polity Press

Carta das Nações Unidas, in <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/carta-das-nacoes-unidas-0>

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, in <https://op.europa.eu/webpub/com/carta-dos-direitos-fundamentais/pt/>

Castano, E. & Dechesne, M. (2005). On defeating death: group reification and social identification as immortality strategies. *European Review of Social Psychology*, 16(1): 221-255.

Conselho Português para os Refugiados (2007). *A Situação dos Menores Desacompanhados em Portugal: características e recomendações*. Lisboa: Conselho Português para os Refugiados, in <https://cpr.pt/>

Convenção Sobre os Direitos das Crianças, in [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1894&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1894&tabela=leis)

Convenção de Genebra de 1951, in <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-relativa-ao-estatuto-dos-refugiados-0>

Declaração dos Direitos da Criança de 1959, in <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracaodtoscrianca.pdf>

Declaração Mundial sobre Educação para Todos, de 1990 (Conferência de Jomtien), in <https://www.ie.uminho.pt/pt/Instituto/PublishingImages/Paginas/Nucleo-de-Educacao-para-os-Direitos-HumanosNEDHIEUM/declaracaoEducacaoTodosr.pdf>

Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño de 30 de septiembre de 1990, in <https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-ODN32.pdf>

Declaração Mundial sobre a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento da criança, in [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c\\_a/lex42.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex42.htm)

Declaração de Copenhague, adotada na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social, de 1995, in <https://on.eapn.pt/documento/1995-cimeira-mundial-sobre-desenvolvimento-social-copenhaga-6-a-12-de-marco-1995/>

Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, in [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao\\_e\\_programa\\_acao\\_viena.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao_e_programa_acao_viena.pdf)

Dicionário de Língua Portuguesa da Porto Editora Online, in <https://www.portoeditora.pt/espacolingua/portuguesa/dol/dicionarios-online/>

Estratégias do Conselho da Europa para os Direitos das Crianças 2016-2021, in CNPDPCJ. Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (2016), in [https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/14731/Estrar%](https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/14731/Estrar%20)





C3%A9gia+do+Conselho+da+Europa+sobre+os+Direitos+da+Crian%C3%A7a/5f2d0055-ee83-46fe-976f-fe40e76df7ba

Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966, in <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-culturais>

Programa de Ação da Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento de 1994, in <https://www.unfpa.org/publications/international-conference-population-and-development-programme-action>

Relatório Uprooted da UNICEF, in Fundo das Nações Unidas para a Infância (2016), in <https://www.unicef.org/children-uprooted>

Santinho, M. C. (2016). *Refugiados e requerentes de asilo em Portugal*. Lisboa: Alto-Comissariado para as Migrações.

Santos Rego, M. A.; Ruiz Román, C. & Ballester Brage, L. (2017). *Universidad de las Islas Baleares. Migraciones y Educación: claves para la reconstrucción de la ciudadanía*. Murcia: Universidad de Murcia.

UNICEF, A UNICEF o que é?, in <https://unicef.pt/?altTemplate=StartView&mid=18101111&m=2>

UNICEF, in <https://unicef.pt/?altTemplate=StartView&mid=18101111&m=2>



## **Vicissitudes do acolhimento residencial - considerações de jovens acolhidos**

João Pedro Gaspar

*PAJE - Plataforma de Apoio a Jovens (Ex)acolhidos*  
*Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra*  
*(CEIS20\_UC)*  
*Instituto de Psicologia Cognitiva e Desenvolvimento Humano e Social*  
*(IPCDHS\_UC)*

Maria Fernanda Gaspar

*PAJE - Plataforma de Apoio a Jovens (Ex)acolhidos*  
*Instituto de Psicologia Cognitiva e Desenvolvimento Humano e Social*  
*(IPCDHS\_UC)*

Andreia Ventura

*PAJE - Plataforma de Apoio a Jovens (Ex)acolhidos*

Inês Francisco

*PAJE - Plataforma de Apoio a Jovens (Ex)acolhidos*

### **Resumo**

A Plataforma PAJE, associação sem fins lucrativos cujos objetivos são apoiar jovens adultos que viveram em acolhimento e melhorar o perfil de saída dos jovens ainda acolhidos, desenvolve formação aos cuidadores, disseminando boas práticas, bem como intervenções com jovens acolhidos, preparando a sua vivência no pós-acolhimento, trabalhando a autonomia e inclusão.

Segundo o Relatório CASA relativo ao ano de 2018, 7 032 crianças e jovens estavam em situação de acolhimento residencial, sendo que 87% destas







se encontravam acolhidas em Casas de Acolhimento Generalistas. 25% destas crianças e jovens apresentava problemas de comportamento e cerca de 30% tinha acompanhamento psicológico regular. Ao longo dos anos, tem-se verificado que o acolhimento de crianças e jovens vem sendo realizado cada vez mais tarde, tendo como principal motivo para a retirada às famílias, situações de negligência. Juntar aspetos como a saída precipitada das Casas e a falta de preparação para a vida autónoma, aos referidos problemas de comportamento e à entrada, cada vez mais tardia no acolhimento, são algumas das dificuldades que afetam a grande maioria dos intervenientes no acolhimento residencial.

Com o objetivo de melhor compreender as dificuldades comuns nas Casas de Acolhimento, e a forma como podem ser ultrapassadas, foi realizada uma aferição das necessidades junto de jovens acolhidos, em fase de pré autonomia de várias Casas do país. A PAJE considera que a melhoria da qualidade do acolhimento residencial em Portugal só é possível através da participação ativa dos principais intervenientes no contexto, sendo estes incentivados a partilhar as suas opiniões, pensamentos, reflexões e sugestões. A compilação das reflexões surge de uma análise de conteúdo que contextualizará ainda a evolução do Acolhimento Residencial em Portugal, evolução dos perfis de entrada e de saída.

**Palavras-Chave:** Acolhimento residencial; Crianças e jovens em perigo; Autonomia

## 1. Breve contextualização histórica do acolhimento em Portugal

A institucionalização (recolha de crianças enjeitadas) surgiu para mitigar os efeitos do infanticídio – praticado por várias civilizações e diversos tempos – mas igualmente para pôr em prática as obras de caridade cristã (Rodrigues & Barbosa-Ducharne, 2017; Martins, 2014). Complementarmente, a Roda dos Expostos permitia preservar o anonimato de quem praticava o abandono de crianças. Consistia num mecanismo giratório embutido numa parede, normalmente em espaços religiosos. Do outro lado da parede, quem recebia a criança, não conseguia ver quem o deixava (Leandro, 2011).

Portugal, em 1783, estabeleceu oficialmente a obrigatoriedade de instalar uma Casa da Roda em todas as vilas portuguesas (Leandro, 2011). O abandono das crianças na Roda acontecia por vergonha (criança fruto de uma relação ilegítima) ou por razões económicas (Leandro, 2011; Martins, 2014). O número de crianças deixadas na Roda não parava de aumentar e o seu fim foi decretado





em 1870<sup>1</sup>, pois a mortalidade infantil das crianças acolhidas atingiu níveis considerados escandalosos (Dias, 2004) - os índices de mortalidade infantil das crianças abandonadas e entregues posteriormente ao cuidado de amas podia chegar aos 90% (Martins, 2014). Nota<sup>2</sup>

Após a ratificação por Portugal da Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>3</sup>, o Acolhimento Residencial, como o restante sistema de promoção e proteção das crianças e jovens, sofreu alterações significativas. Nos últimos 30 anos passou-se de instituições de cariz eminentemente assistencialista (Bravo & DelValle, 2009), para uma maior participação da criança, numa visão menos paternalista da proteção.

## 2. Caracterização das Respostas de Acolhimento:

Em 2018 (últimos dados divulgados) existiam em Portugal 392 Casas de Acolhimento e 110 outras Respostas onde se encontravam crianças e jovens:

**Tabela 1 – Distribuição das crianças e jovens em acolhimento, por resposta**

Lar de Infância e Juventude	4 211
Centro de Acolhimento Temporário	1 864
Família de Acolhimento	200
Lar Residencial	143
Comunidade Terapêutica	124
Lar de Infância e Juventude Especializado	97
Apartamento de Autonomização	97
Colégio de Ensino Especial	86

<sup>1</sup> Porém, o desaparecimento da Roda ocorreu gradualmente e há registos de expostos até à primeira década do séc. XX (Rosa, 2010).

<sup>2</sup> Em pleno século XXI, em muitos países desenvolvidos (Europa, América do Norte e Ásia), existem dispositivos, normalmente em hospitais (como na Suíça), que permitem abandonar recém-nascidos sem os pôr em perigo e mantendo anonimato.

<sup>3</sup> A Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada por Portugal em 1990 (UNICEF, 2004).



Centro de Apoio à Vida	78
Lar de Apoio	47
Acolhimento de Emergência	43
Casa Abrigo	26
Comunidade de Inserção	13
Cuidados Continuados Integrados de Saúde Mental	3

**Fonte:** CASA, 2018

Destaca-se a resposta de acolhimento generalista (Lar de Infância e Juventude e Centro de Acolhimento Temporário) que engloba 87% dos acolhimentos, a diminuição do Acolhimento Familiar (na última década diminuiu 70%) e o aumento da resposta Apartamento de Autonomização (70% do gênero masculino e 89% com mais de 18 anos) (CASA, 2018).

Segundo o Relatório CASA, em 2018 estiveram acolhidas 9.680 crianças e jovens, verificando-se uma descida deste número desde 2009, em que as crianças caracterizadas foram 21.579. Esta diminuição foi mais acentuada nos LIJ (Lar de Infância e Juventude), havendo um decréscimo de 34%, enquanto nos CAT (Centro de Acolhimento Temporário) e outras respostas, a diminuição foi menos significativa.

### 3. Contextualização da PAJE

É no decorrer da infância que o desenvolvimento humano é mais vulnerável às mudanças e, quando o meio se revela um constrangimento, a plasticidade cerebral adapta-se à necessidade de sobrevivência. Estas modificações detêm efeitos a longo prazo, nomeadamente a nível cognitivo, emocional e comportamental. Ainda que possível, quanto mais tardia for a intervenção para modificar estas disfunções, mais complexo se torna o desafio.

Crianças que vivem em acolhimento residencial têm por base uma história negativa que as levou ao limite de serem retiradas às famílias por estas constituírem um enorme perigo para o seu desenvolvimento. Todavia, o acolhimento não surge como a solução mais eficaz, constituindo mais um perigo no desenvolvimento das crianças, pois as suas respostas não são suficientes, havendo uma tendência generalizada para as isolar da sociedade em geral e de não prestar os cuidados emocionais e de atenção necessários (Berens & Nelson, 2015).





Após o contacto com as referidas realidades - jovens acolhidos, acompanhando o seu percurso durante e após o acolhimento, surge a Plataforma PAJE, no âmbito de um projeto de investigação/ação e como fruto de quinze anos de trabalho de campo. Nesta sequência desenvolveu-se a tese de doutoramento de Gaspar (2014), “Os desafios da autonomização: estudo compreensivo dos processos de transição para diferentes contextos de vida, na perspetiva de adultos e jovens adultos ex-institucionalizados” que se focou nas dificuldades que os jovens encontram ao saírem das instituições sem a vivência normativa na família.

Atuando em três eixos de intervenção – Apoio, Formação e Valor Humano –, a PAJE visa promover a inclusão social através de uma equipa multidisciplinar, criando laços de confiança, interesse mútuo, concorrendo para um contexto securizante tão necessário para quem já sofreu abandonos. Propõe-se prestar apoio, de forma informal, a estes jovens; evitar a exclusão e promover a inclusão e transições favoráveis; colmatar a falta de amparo a uma população maioritariamente com redes sociais frágeis e ignorância do funcionamento de instituições, no período pós-acolhimento. A vertente formação dirige-se a acolhidos em pré-autonomia e a cuidadores, visando a promoção de boas práticas. O terceiro eixo foca-se na mobilização de voluntários, na sensibilização da sociedade e na investigação científica.

A PAJE, através do acompanhamento a jovens, consegue avaliar o perfil de saída, a integração familiar, social e profissional atuando com procedimentos adequados para a preparação de uma autonomização favorável. Daí surge, ainda, a oportunidade de aferir o trabalho que necessita ser realizado no período de acolhimento para que a escolha desta resposta sirva o seu propósito. Torna-se essencial evitar que exista uma revitimização sucessiva do jovem, procurando atender e suprimir as carências materiais, mas também as afetivas, procurando compreender as suas dificuldades e criar um ambiente seguro que lhe permita explorar o mundo, tendo sempre em conta a necessidade de trabalhar competências de autogestão.

Esta plataforma procura ainda ir mais além, propondo-se atuar ao nível da prevenção, através da formação de cuidadores e de jovens em pré-autonomia, com o propósito de os dotar de competências que permitam ultrapassar a saída da Casa de Acolhimento, que é, muitas vezes, realizada sem rede de apoio. Os funcionários da instituição podem proporcionar ligações de proximidade e afeto, as quais podem satisfazer muitas das dimensões vinculativas necessárias, facilitando a reorganização da vinculação no jovem acolhido. Nesse sentido, propõe-se que seja dada formação a cuidadores, clarificando as várias áreas





que importa sejam abordadas neste tipo de intervenção. Para o cumprimento deste propósito, a plataforma encontra-se a implementar vários projetos, entre eles uma formação a cuidadores e um programa de *follow-up* para Casas de Acolhimento.

A PAJE pretende dar ao jovem o apoio que a transição para a vida adulta autónoma requer e que, em famílias com estilos de vinculação saudáveis, são os cuidadores a dar (Bowlby, 1988). O jovem que, ao sair da instituição, onde muitas vezes não consegue criar relações seguras e de confiança, se vê sozinho e desamparado, pode apoiar-se em soluções mais fáceis e arriscadas, enveredando por comportamentos desviantes, sem ter definido um propósito ou objetivo para a sua vida. Na Casa que antes foi sua, a porta foi fechada, mas a PAJE procura abrir uma nova porta, para um meio seguro, onde o jovem terá o apoio e a compreensão que necessita para resolver com sucesso esta nova fase de transição. A plataforma não pretende ter um caráter assistencialista, mas sim dotar o jovem de competências que lhe permitam por si só, resolver os desafios com que se vai deparando, tendo a certeza de que se necessitar de ajuda, alguém o irá orientar. Procura, assim, complementar o trabalho realizado pela Casa de Acolhimento ou superar eventuais lacunas.

#### **4. Considerações do I Encontro Nacional de Jovens (Ex)acolhidos**

A Plataforma PAJE realizou, em 2018, o I Encontro Nacional de Jovens (Ex)acolhidos que permitiu, através das contribuições e reflexões de jovens acolhidos, em fase de pré autonomia, e ex-acolhidos, fazer um levantamento das suas necessidades, uma vez que a Associação considera que a melhoria da qualidade do acolhimento residencial em Portugal só é possível através da participação ativa dos vários intervenientes no contexto.

A privação do meio familiar pela colocação em Acolhimento espelha uma rutura nos vínculos estabelecidos, pelo que alguns dos jovens consideram vital explorar outras hipóteses antes do encaminhamento para o acolhimento residencial. Foi sugerido criar mais meios e oportunidades para que a família possa cuidar, evitando tantas retiradas. Efetivamente, apesar da legislação o prever e ainda que já tenham aplicado alguns projetos, tem-se constatado que há escassez de respostas e ações estruturadas de apoio aos pais ou substitutos, em Portugal (Cruz & Carvalho, 2015).

Quando o acolhimento residencial é o recurso mais adequado à situação, os jovens tendem a expor que a retirada da família foi um processo muito difícil, assumindo, porém, que poderá ter sido o melhor para o seu futuro. Ao





jovem acolhido, é crucial passar claramente a mensagem de que esta medida visa afastá-lo do perigo, ainda que este não seja por ele percebido, devido à imagem idealizada que tem da sua família. Por outro lado, deve explicar-se também que o objetivo do acolhimento é garantir que a criança/jovem desenvolve laços de vinculação segura com os seus – agora – cuidadores, sem a qual o seu desenvolvimento está ameaçado ou comprometido, até os seus progenitores recuperarem cabalmente as suas competências parentais (Delgado & Gersão, 2018).

A preparação para a entrada na Casa de Acolhimento foi um dos aspetos pautado por discordância, com alguns jovens a considerarem que essa preparação é necessária e outros a considerá-la escusada. É referido que a entrada é um momento difícil dado que têm de sair da sua zona de conforto, que lhes é fornecida pouca informação acerca do que está a acontecer e que a solidão é um sentimento recorrente. Apesar da legislação prever que a medida de acolhimento residencial, quando é planeada, pressupõe a preparação informada da criança/jovem e, sempre que possível, da respetiva família (art.º 51.º, LPPC), alguns dos jovens consideram que a preparação é algo desnecessário, ou mesmo impossível, uma vez que é inevitável passar por esta experiência (de desconhecimento, confusão e solidão) quando se entra no acolhimento. Realça-se que, em comparação com 2009, as crianças iniciam o acolhimento cada vez mais tarde, sendo o grupo etário mais significativo o dos jovens entre os 15 e os 17 anos (CASA, 2009; CASA, 2018).

Aliada à impreparação para a entrada no Acolhimento está a experiência do primeiro dia na Casa. Normalmente considerado como doloroso, o momento do acolhimento está associado à separação da família, à entrada num meio desconhecido e a pouco envolvimento de quem recebe (Moreira, 2018; Teixeira, Silva & Henriques, 2018; Gaspar, 2014), trazendo à tona sentimentos de solidão e desorientação (“não percebi o que se estava a passar”). Todavia, dentro da estrutura residencial, deve, segundo o Manual de Boas Práticas que serve de guia para o acolhimento residencial das crianças e jovens, haver um trabalho de preparação, cabendo a um dos responsáveis apresentar o recém-chegado aos outros residentes e aos cuidadores, esclarecer-lhe quaisquer dúvidas e reforçar toda a informação necessária, numa tentativa de evitar que memórias negativas fiquem associadas a este momento.

A vontade de fugir foi outro aspeto referido, essencialmente justificado pelas saudades da família (“Sabia que era na instituição que me tratavam melhor (...) sabes que foste retirado por alguma razão, mas sentes saudades”). Esta informação vai ao encontro da literatura sobre o tema, que revela





que o afastamento da família é o principal motivo para fugir das Casas de Acolhimento, por vezes associado a sentimentos de irritação e tédio, e que os acolhidos que fogem normalmente têm uma percepção significativamente mais negativa quanto aos sentimentos de proteção, disponibilidade e afeto por parte dos cuidadores das Casas e/ou possuem maiores dificuldades no estabelecimento de relações significativas com adultos, revelando-se a qualidade da relação com aqueles um fator de proteção à não manifestação de fugas (CASA, 2018; Taylor et. al., 2014).

As dificuldades anteriores ao acolhimento, nomeadamente experiências de separação e eventos traumáticos como maus-tratos e negligência, encontram-se associadas a dificuldades a nível emocional e comportamental, tornando estas crianças/jovens mais vulneráveis (Moreira, 2018). Segundo o relatório CASA de 2018, 28% dos acolhidos apresentava problemas de comportamento que são manifestações da extrema dificuldade destas crianças/jovens em conseguirem lidar com o sofrimento interno. Assim, perante toda a “novidade” inerente ao acolhimento, estes tendem a sentir que têm de crescer mais rápido e, muitas vezes, de suprimir as suas emoções (“Na instituição temos de ser insensíveis em termos emocionais”), o que pode ampliar a sua vulnerabilidade. Devem ter apoios suplementares para que se faça face às suas necessidades, por exemplo ao nível da capacidade de expressão emocional, sendo que o meio residencial, em si, deve cumprir uma função terapêutica na reparação dos danos emocionais, na capacidade de vinculação e de relacionamento interpessoal (CASA, 2018).

É com os cuidadores destas Casas, profissionais de várias áreas, e com os seus pares que estes jovens têm laços estabelecidos. Deste modo, uma das suas considerações passou pela importância das relações mantidas com os profissionais da Casa e o modo como esses laços têm efeitos duradouros nas pessoas que os firmam. A existência de um adulto de referência, significativo para o jovem, é essencial e essa relação deve ser desenvolvida ao longo do processo de acolhimento e não apenas no momento da saída (Carvalho & Cruz, 2015).

Outro dos aspetos mencionados foi a importância da formação de cuidadores das Casas de Acolhimento, tendo sido referido que “primeiro é preciso humanizar”. Efetivamente, estes adultos são decisivos e responsáveis pela construção de um mundo interior securizante em cada jovem (Carvalho & Cruz, 2015), mas um número muito significativo de cuidadores não possui qualificações específicas, nomeadamente formação de base na área. Por outro lado, várias Casas de Acolhimento operam ainda sem uma equipa técnica qua-





lificada, completa e a tempo inteiro, sendo reduzida a formação específica em acolhimento residencial (Rodrigues & Barbosa-Ducharne, 2017).

As experiências vivenciadas antes do acolhimento, as saudades da família, o estigma da institucionalização e a necessidade de sensibilização da comunidade (“A cabeleireira não nos cortava o cabelo porque dizia que tínhamos piolhos”), a falta de privacidade e a necessidade de partilha, a dificuldade de concentração nos estudos, as relações amorosas e de intimidade no pós-acolhimento, as situações de marginalidade e de crime foram outras considerações feitas pelos jovens em questão.

Também a preparação para a saída do acolhimento foi um aspeto referido, sendo unânime que ela tem mesmo de acontecer, ainda que habitualmente não seja feita: “Um pai quando deixa um filho deixa-o de forma gradual; numa instituição, o técnico não faz isso”. A ausência de um protocolo de despedida não facilita o impacto desta ocorrência, deixando nos jovens uma sensação de vazio e mesmo de desinteresse por parte dos cuidadores (Gaspar, 2014). Aliás, os jovens referem que os próprios cuidadores não têm preparação para o dito momento (“Faz falta esta preparação para os jovens, mas também faz falta a preparação para quem tem de preparar o outro”). Ainda assim, reconhece-se que, informalmente, muitas instituições e técnicos acabam por fazer um acompanhamento no pós-acolhimento e assegurar, da melhor forma possível, que os laços estabelecidos continuam a ser promotores do desenvolvimento dos jovens, nomeadamente ao nível da estabilidade emocional e da inserção social e laboral (Carvalho & Cruz, 2015).

Nos últimos 10 anos assistiu-se a uma diminuição do número de jovens que saem do acolhimento e a um aumento da idade destes, com 41% a sair das Casas com mais de 18 anos (CASA, 2018). Este momento tende a ser descrito como marcante e angustiante, dado o receio de falhar e a impreparação sentida (Gaspar, 2014), sendo que muitas vezes prevalecem os mesmos sentimentos que tinham aquando da sua chegada à instituição (Moreira, 2018). Ainda que demonstrem um forte desejo em sair da Casa, há relatos como “Acho que o meu último dia ainda não chegou; a minha estadia lá sim, mas a minha visita vai continuar” e “Aos 18 anos senti que queria sair da instituição e pedi ao tribunal, mas a verdade é que cheguei a passar fome e a viver na rua”.

Muitos destes jovens não possuem as competências necessárias para se enquadrarem na sociedade, o que se reflete a nível pessoal, profissional e familiar (Carneiro, 2005), pelo que é expectável que, “cá fora”, as dificuldades e dúvidas sejam acrescidas. Ainda que em mais de 50% dos casos o motivo da cessação do acolhimento seja o regresso ao meio natural de vida (CASA, 2018),





estas questões ganham relevância nos casos em que esse regresso não acontece, afigurando-se ainda mais necessária a preparação para a vida independente (Gaspar, 2014). Apesar disto, sabemos que muitas vezes, este regresso à família é pouco duradouro, resultando em que os jovens abandonem a casa pouco tempo depois do regresso. Necessidades relacionadas com habitação, saúde e emprego e dificuldades como a “gestão do próprio dinheiro” e a “articulação com Serviço de Finanças e Segurança Social” são prementes, até porque as condições do acolhimento podem, de certa forma, inibir o desenvolvimento da autonomia ao centrar-se na dimensão da proteção dos jovens (Carvalho e Cruz, 2015). Mas são também mencionadas questões relacionadas como silêncio e sentimentos de solidão. Tem-se vindo a verificar um aumento no número de jovens que abandonam o acolhimento sem deixar rasto, o que é preocupante tendo em conta suas fragilidades, pois muitos não têm uma rede de suporte, levando a que acabem em situações perigosas para tentar sobreviver (CASA, 2018).

No que diz respeito ao apoio no pós-acolhimento, foi sugerido que fossem criadas associações como a Plataforma PAJE em todo o país (“Agora apoio-me muito na PAJE. Quando preciso de alguma coisa recorro a eles, mesmo que seja para desabafar”). No entanto, este tipo de associações visa combater um problema – falta de preparação para a vida autónoma –, que deve ser prevenido ainda durante acolhimento. Desta forma, combater-se-iam, pela prevenção, as dificuldades associadas ao pós-acolhimento, melhorando-se o perfil de saída dos acolhidos.

## Conclusão

O aumento da prevalência das características referidas, nas crianças e jovens acolhidas nos últimos anos, cumulando com as situações particulares de cada um, têm contribuído para a mudança do acolhimento residencial em Portugal. As Casas de Acolhimento não estão preparadas para dar as respostas adequadas às problemáticas e às necessidades que as crianças apresentam. Urge ver o acolhimento residencial como uma fase de mudança na trajetória deste público, com uma visão e ação terapêuticas, de forma a poder ajudá-lo a ultrapassar barreiras e a prepará-lo para a vida em autonomia. Para uma melhor compreensão dos sistemas e vicissitudes que envolvem a realidade institucional, torna-se essencial um aumento da investigação nesta área e uma atenção global e plena às dificuldades sentidas pelos jovens no seu processo de autonomização.





Revela-se necessário investir nas famílias, quer antes da retirada da criança/jovem, de forma a evitá-la, quer durante o acolhimento, de forma a torná-lo o menos traumático possível, para que elas estejam mais aptas e possam cuidar destas crianças/jovens no pós-acolhimento. Sempre que possível, durante o acolhimento, as relações familiares devem ser estreitadas, não só para promover o bem-estar mental e a proximidade, mas também como evitamento de fugas e de comportamentos de frustração por parte dos jovens.

De extrema importância é, também, cuidar da saúde mental das crianças e jovens acolhidas, entendendo o acolhimento numa perspetiva terapêutica e como uma oportunidade para melhorar as suas vidas. É, contudo, crucial, investir na formação contínua de todos os funcionários das Casas de Acolhimento, para que estejam aptos e se sintam confortáveis para atuar junto das crianças/jovens, e consoante cada história de vida.

Imperioso é, também, a preparação dos jovens para a sua autonomia. Independentemente do caminho que os seus projetos de vida tomem, devem estar preparados, não só para situações simples do dia-a-dia, mas para ultrapassar obstáculos, sempre seguros das suas competências e decisões.

## Referências Bibliográficas

Berens, A. E., & Nelson, C. A. (2015). *The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children?* 386, 388-398.

Bowlby, J. (1988). *A secure base: Clinical applications of attachment theory*. Londres: Routledge.

Bravo, A., & DelValle, J. F. (2009). *Intervención Socioeducativa en Acogimiento Residencial*. Santander, Espanha: Gobierno de Cantabria.

Carneiro, R. (2005). *Casa Pia de Lisboa – Um projeto de Esperança*. Cascais: Principia.

Carvalho, M. J. L., & Cruz, H. (2015). Transições juvenis num contexto de (pós-)acolhimento. *Transições: Desafios e práticas no acolhimento de jovens em instituição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Cruz, H., & Carvalho, M. J. L. (2015). Práticas e reflexões em diálogo: intervenção em famílias de jovens em acolhimento em instituição. *Família(s): Desafios e práticas no acolhimento de jovens em instituição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Delgado, P., & Gersão, E. (2018). O acolhimento de crianças e jovens no novo quadro legal. Novos discursos, novas práticas? *Análise Social*, 226: 112-134.

Dias, I. (2004). *Violência na família: uma abordagem sociológica*. Porto: Edições Afrontamento.





Gaspar, J. P. (2014). *Os desafios da autonomização: Estudo compreensivo dos processos de transição para diferentes contextos de vida, na perspetiva de adultos e jovens adultos ex-institucionalizados*. (Tese de doutoramento). Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.

Instituto da Segurança Social, I.P. (2019). *CASA 2018 - Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens*. Disponível em [http://www.seg-social.pt/documents/10152/16662972/Relat%C3%B3rio\\_CASA2018/f2bd8e0a-7e57-4664-ad1e-f1cebcc6498e](http://www.seg-social.pt/documents/10152/16662972/Relat%C3%B3rio_CASA2018/f2bd8e0a-7e57-4664-ad1e-f1cebcc6498e)

Instituto da Segurança Social, I.P. (2010). *CASA 2009 - Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens*. Disponível em <http://www.pgdlisboa.pt/docpgd/files/pii%2009.pdf>

Leandro, J. (2011). A Roda dos Expostos. *Saúde Infantil*, 33(1): 13-14. Disponível em [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:852U4xCID EoJ:saudeinfantil.asic.pt/download.php%3Farticle\\_id%3D214+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt&client=safari](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:852U4xCID EoJ:saudeinfantil.asic.pt/download.php%3Farticle_id%3D214+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt&client=safari)

Martins, J. M. (2014). *História da criança em Portugal: desde D. Afonso Henriques até aos nossos dias, um olhar inédito sobre a infância*. Lisboa: Edições Parsifal.

Moreira, M. (2018). *Mãos que protegem, Corações que acolhem – O acolhimento de crianças e jovens em Portugal*. (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Serviço Social do Porto, Porto, Portugal.

Rodrigues, S., & Barbosa-Ducharne, M. (2017). Acolhimento Residencial em Portugal: Tempo de encontrar respostas sem deixar de questionar. *Acolhimento Juvenil no Mundo – Respostas Sociais e Estratégias Terapêuticas fundadas na Cultura*, 155-179.

Rosa, D. S. (2010). *Adoção: o berço da adoção, histórias de amor*. Cadernos solidários da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, 2, Lisboa: SCML.

Taylor, J., Bradbury-Jones, C., Hunter, H., Sanford, K., Rahilly, T., & Ibrahim, N. (2014). Young people's experiences of going missing from care: A qualitative investigation using peer researchers. *Child Abuse Review*, 23(6): 387-401.

Teixeira, D. N., Silva, S. R., & Henriques, M. R. (2018). Crianças em acolhimento residencial: Conteúdo temático das suas narrativas de vida. *Análise Psicológica*, 36(1): 1-14.

UNICEF. (2004). *A convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em [http://www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes/convencao\\_direitos\\_crianca2004.pdf](http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf)

## Legislação

Diário da República, 1.<sup>a</sup> série-A – n.º 204. Lei n.º 147/99, de 01 de setembro (Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo).





## O Legítimo Lugar do Serviço Social na Salvaguarda e Promoção do Direito à Educação

Sandra Maria Gouveia Antunes  
*Instituto Politécnico de Viseu | CIE&DEI*

### Resumo

Este trabalho é subsidiário da reflexão e do conhecimento que subjazem à tese de doutoramento que estamos a realizar sobre a jurisdição do Serviço Social nas escolas portuguesas, propondo-se, designadamente, refletir sobre: i) a educação como um direito social promotor da formação integral dos indivíduos e do seu acesso à cidadania, que sendo; ii) um bem público cuja distribuição democrática urge assegurar e regular, é objeto da intervenção legislativa do Estado que, atenta à diversificação e complexificação dos sistemas sociais escolares, tem assumido uma lógica crescentemente territorializada e compensatória, consonante com; iii) a *expertise* dos assistentes sociais, considerada a inscrição socio-histórica da sua profissão e relevada a sua formação e as várias dimensões do seu conhecimento e prática profissionais. Os pressupostos teóricos em que assentamos decorrem, metodologicamente, da análise de conteúdo a que foi submetido o acervo documental resultante da pesquisa bibliográfica sobre o tema, refletido segundo princípios de análise argumentativa. Os achados teóricos parciais legitimam a importância da intervenção do serviço social no contexto escolar por força da densificação e diversificação das problemáticas sociais nele emergentes com expressão na orientação das políticas educativas, e pela perspetiva crítica e reflexiva inerente às práticas profissionais dos assistentes sociais, investidos de um papel dificilmente questionável no referente ao contributo que emprestam ao garante da igualdade de oportunidades no acesso à educação.



**Palavras-chave:** Educação; Políticas educativas; Assistente social; Intervenção.

## Introdução

Os contextos escolares são pautados por múltiplas problemáticas que impactam o seu ambiente, que afetam os processos de ensino aprendizagem que neles se desenrolam, o seu clima social e o esperado sucesso no desenrolar das suas funções, vinculadas quer ao ensino formal de conhecimentos e competências, quer à educação e preparação para o exercício da cidadania e vida em sociedades culturalmente diversas e complexas e, acreditamos nós, para a construção do pensamento crítico e da autonomia suscetíveis de formar as crianças e os jovens como agentes sociais conhecedores da sua situação social e capazes de intervir na realidade social. Neste cenário, os assistentes sociais que trabalham em contextos escolares assumem um papel-chave nos processos de implementação das políticas delineadas para a educação, segundo uma lógica crescentemente descentralizada e territorializada.

Este trabalho propõe-se, então, refletir sobre a educação como direito social, que politicamente regulado, configura um campo profissional que se nos afigura ajustado à miríade de competências de que os assistentes sociais são dotados, resultando a sua intervenção num valioso contributo à ação educativa e à função das escolas.

## 1. Dos procedimentos metodológicos

A metodologia na base deste artigo segue, em consonância com os seus objetivos, os critérios observados em estudos exploratório-descritivos, ancorando-se numa revisão seletiva de literatura das áreas científicas do serviço social escolar e das políticas educativas, posteriormente submetida a procedimentos de análise de conteúdo (direta e indireta; de exploração; qualitativa) e a princípios de análise argumentativa.

A partir do campo da ciência política, coligiram-se e analisaram-se os mais recentes diplomas utilizados para regular o setor educativo.

Com proveniência no campo científico do serviço social escolar, coletamos e analisamos vários trabalhos com o propósito de apreender as dimensões que configuram o contexto de intervenção e as práticas mobilizadas pelo agir profissional dos assistentes sociais.





## 2. A Educação como Direito Social

A centralidade da educação nas sociedades contemporâneas, tida como promotora do conhecimento e das competências necessárias à inclusão dos indivíduos no mercado de trabalho e, por essa via, em trajetórias de inclusão social tendentes a promover a sua formação integral e o acesso à cidadania, integra, uma lógica de dominação – quando percebida sob a dialética ensino-aprendizagem promotora da aquisição de conhecimentos e competências imprescindíveis à participação no mercado de trabalho, à integração social e ao acesso à cidadania (Bourdieu, 2007), a par de uma lógica processual de conscientização crítica dos indivíduos no sentido de os dotar de recursos e oportunidades, e, logo, da capacidade de transformarem a sua vida e o mundo em que vivem (Freire, 1996, 2001, 2018).

A educação configura um direito ao qual urge garantir o acesso universal, sendo perspectivada como uma das dimensões fundamentais para o desenvolvimento humano em sociedade e, por respaldo, para o desenvolvimento das próprias sociedades. De tal forma que a preocupação com o acesso à educação e com os níveis educacionais da população entraram há muito nas agendas políticas como um desígnio para o qual urge estabelecer metas e definir medidas políticas que garantam o seu alcance.

A relevância e essencialidade da educação como direito e condição ao desenvolvimento económico e humano em todas as sociedades foi considerada na adoção, no ano 2000, da Declaração do Milénio das Nações Unidas, que reuniu os líderes mundiais em torno de 8 metas, com um *deadline* fixado para 2015, metas conhecidas como os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, entre os quais, no objetivo 2, o propósito de “*Ensure that, by 2015, children every where, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling*”<sup>1</sup>.

Posteriormente, em 2015, foi adotada uma nova agenda de desenvolvimento sustentável mais ambiciosa, aquando da realização da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável na Organização das Nações Unidas, processo que foi liderado pelos Estados-membros com a participação dos principais grupos da sociedade civil, tendo resultado em 17 novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sendo o 4º relativo à educação: “*Obtaining a quality education is the foundation to creating sustainable development*”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.un.org/millenniumgoals/education.shtml>

<sup>2</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>



No nosso país, as grandes mudanças no que concerne à educação e ao sistema educativo ocorreram após o 25 de abril de 1974, com a publicação da primeira Constituição da República a 2 de abril de 1976, na qual a educação e o ensino, como seu necessário correlato, aparecem salvaguardados nos artigos 73º e 74º que, após as diversas alterações introduzidas nas sucessivas revisões à constituição, referem, hoje, respetivamente no seu artigo 73º, pontos 1 e 2:

*1. Todos têm direito à educação e à cultura; 2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida colectiva. (Lei Constitucional Nº1/2005, 2005)*

No seu artigo 74º pode ler-se que “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”, ficando o Estado incumbido de “assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito”, criando, um sistema público capaz de “garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo” e de “garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística” (Lei Constitucional Nº1/2005, de 12 de Agosto, 2005).

A intervenção legislativa do Estado na educação, inicialmente no sentido de estabelecer os princípios que a regulam e de assegurar a existência de uma rede de ensino público, teve progressivamente de ser redirecionada à medida que a população escolar se foi expandindo e diversificando, fruto da obrigatoriedade do ensino. A escola foi-se, paulatinamente, tornando um reflexo da sociedade heterogênea, e os diversos perfis dos alunos que a frequentam transportam, consigo, as suas histórias de vida e complexidades sociofamiliares, pautadas por desigualdades socioeconómicas e problemáticas que têm origem nas mudanças sociais e no acirramento da questão social (Martins, 2018).

Perspetivada como um direito que urge assegurar, a educação é, então, objeto de regulação pelo Estado, através da criação de políticas públicas, mais concretamente das políticas de educação, progressivamente orientadas para assegurar a igualdade de oportunidades de acesso e frequência e compensar as desigualdades sociais e económicas que lhe obstem.





### 3. A orientação da Política Educacional nacional

As iniciativas legislativas posteriores à promulgação da Lei de Bases do Sistema Educativo, a partir de finais dos anos de 1980, foram, em grande parte, dirigidas à autonomização dos estabelecimentos de ensino e da administração educacional, propondo um novo modelo de administração, direção e gestão das escolas, tendencialmente menos centralizado, mais participado e territorializado.

A partir dos anos 90, a política educativa reorientou-se para “respostas contextualizadas aos problemas com que as comunidades locais se confrontam e constituem-se como práticas territorializadas das políticas educativas” (Formosinho & Machado, 2014, p. 34), dando origem a formas diferenciadas de congregação ou associação de estabelecimentos de ensino que partilham realidades escolares e problemáticas semelhantes assentes em programas de promoção da qualidade da educação.

O ano de 1995 assinala uma mudança de ciclo político, e o combate ao insucesso passa a privilegiar políticas focadas nos processos de ensino-aprendizagem, apostadas na adaptação do sistema de ensino à crescente diversidade dos alunos e às problemáticas socioeconómicas que os acompanham, em detrimento das medidas de política de ação social características do período anterior.

A medida de política Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) assumiu como principal finalidade a promoção da inclusão pelo combate às problemáticas do abandono, do absentismo e do insucesso escolar de crianças e jovens: “objetivo primordial . . . promoção da igualdade do acesso e do sucesso educativo da população escolar do ensino básico” (Despacho 147-B/ME/96, de 1 de Agosto, 1996). Para tal, o programa pressupôs uma política de discriminação positiva, com medidas especiais e meios a adotar em escolas localizadas em áreas geográficas desfavorecidas, caracterizadas pela sua debilidade económica, social e cultural, considerando que os problemas sociais dos alunos, vinculados à sua origem sociofamiliar, estão na base do seu insucesso e de outras problemáticas.

A medida previa a necessária reorganização da rede e parque escolares para permitir a “construção de uma efectiva igualdade de oportunidades de educação”, antecipando a necessária criação de relações de parceria promotoras de uma “reflexão” conjunta com as entidades e os parceiros locais, que viabilizasse o desenvolvimento de “uma visão integrada da intervenção educativa, com uma consequente rentabilização de recursos, em função de um projeto de território educativo e não de intervenções avulsas e, muitas vezes, desarticuladas” (Despacho 147-B/ME/96, de 1 de Agosto, 1996).







Estava, adicionalmente, previsto o acesso a apoios financeiros e a recursos especiais, de entre os quais se destacam: a contratação de membros adicionais para reforçar as equipas dos Serviços de Psicologia e Orientação e de Educação Especial, e; a possibilidade de recurso ao apoio de novos agentes educativos, como é o caso de animadores sociais e/ou mediadores (Despacho 147-B/ME/96, de 1 de Agosto, 1996).

Entre 1996/97 e 1997/98 o número de territórios cresceu de forma regulada, de 34 para 44.

Em 1999, surgiu o Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), regulado pelo Despacho Conjunto n.º 882/99, posteriormente revisto, assumido como uma resposta educativa de combate à exploração do trabalho infantil, orientado para a reintegração de crianças e jovens em percursos escolares regulares tendo em vista o cumprimento da escolaridade obrigatória e o seu ingresso no mercado de trabalho (Despacho Conjunto n.º 948/2003, de 26 de Setembro, 2003).

Na assessoria para a execução do programa foi prevista a figura de um Técnico de Intervenção Local (TIL), especializado nas áreas da Psicologia, numa das áreas do Trabalho Social, ou detentor de currículo relevante que, apresentando candidatura, viesse a ser selecionado para realizar o diagnóstico social e o acompanhamento dos menores, desconhecendo-se, segundo Mendes (2017), o número de assistentes sociais que terão sido contratados.

Haveriam de decorrer sete anos até que o programa TEIP reentrasse, em 2006/2007, na sua segunda geração (TEIP 2). Numa primeira fase, o programa focou-se na exclusão escolar e social e na violência urbana e priorizou 35 agrupamentos/escolas não agrupadas das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que receberam apoios adicionais no combate à indisciplina, e ao insucesso e abandono escolares. Dois anos depois, o TEIP 2 foi expandido a mais 24 agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas de outras zonas urbanas e rurais (Despacho Normativo 55/2008, de 23 de Outubro, 2008). A terceira fase incluiu mais 45 agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas, perfazendo um total de 105 (Ministério da Educação/Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, 2010; Ministério da Educação e Ciência/Direcção-Geral da Educação, 2012).

Os projetos TEIP 2 receberam financiamento do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), mobilizando, em 2009/2010, 446 professores e 475 técnicos, de entre os quais: 180 animadores; 82 assistentes sociais; 45 psicólogos, e outros animadores e mediadores não licenciados



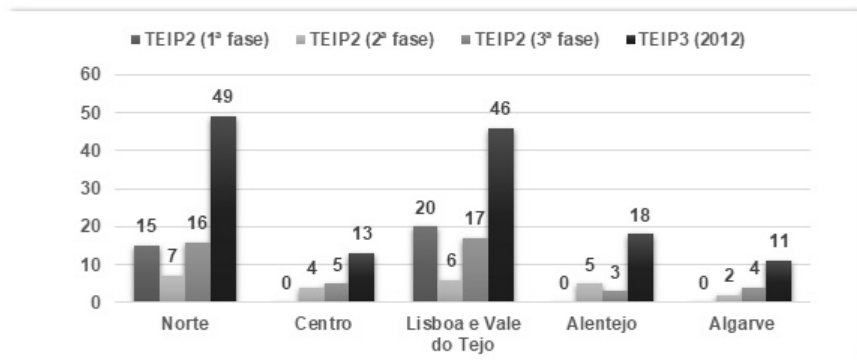


(68) (Ministério da Educação/Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, 2010).

Em 2012, o programa entrou na terceira geração e abrangeu 137 escolas não agrupadas/agrupamentos de escolas de todo o país (Despacho Normativo 20/2012, de 3 de Outubro, 2012).

A figura 1 sintetiza a expansão da cobertura do Programa pelos agrupamentos das várias Direcções Regionais da Educação (DRE), entre 2007 e 2012.

**Figura 1. Expansão da cobertura territorial dos TEIP2 e 3 nas várias DRE**



**Fonte:** Adaptado de Tomás, & Gama, 2014; Mendes, 2017.

Legislados desde 1998, os primeiros vinte e dois Contratos de Autonomia (CA) foram celebrados em 2008, com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, mais tarde alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de Julho (2012). Em 2017, o número de escolas com CA ascendia já a um total de 212 (Mendes, 2017).

As alterações que enquadram os Contratos de Autonomia vieram dotar as escolas de maior liberdade para gerir os currículos e flexibilizar as cargas horárias de algumas disciplinas, responsabilizando-as pela criação de estratégias e medidas que potenciem a participação das famílias e dos parceiros locais na gestão estratégica, através da abertura e do envolvimento com as comunidades, beneficiando a qualidade do ensino e ampliando a cidadania, a inclusão e o desenvolvimento social.





A ampliação do número de CA tem vindo a ser acompanhada da contratação de assistentes sociais que intervêm na mediação entre as escolas, os alunos, as famílias e as comunidades locais, tendo em vista responder aos objetivos fixados pela medida, a par da intervenção no domínio da ação social (Mendes, 2017).

O Programa Nacional para a Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE) veio estabelecer que deverão ser as próprias escolas a delinearem os seus planos estratégicos de ação, em estreita articulação com os parceiros educativos do território em que se localizam, tendo em vista melhorar as práticas educativas e aprendizagens dos alunos, e o sucesso educativo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de Abril, 2016). Podendo alocar técnicos especializados para executar o Programa, as escolas requereram, na sua maioria, psicólogos em detrimento de assistentes sociais (Mendes, 2017).

#### **4. O lugar do Serviço Social na Educação e nas Escolas**

Fruto das medidas políticas adotadas para o setor educativo, trabalham nas escolas portuguesas cada vez mais assistentes sociais que, integrados em gabinetes de apoio ao aluno e à família, cooperam em equipas multidisciplinares compostas por outros perfis profissionais: psicólogos, professores, educadores sociais, animadores e mediadores.

Ainda que o número de assistentes sociais nas escolas seja muito reduzido (112 para 811 agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas), traduzindo rácios por aluno preocupantes (Mendes, 2017), e espelhando o que Carvalho (2018) considera “o desinvestimento na profissão e nos seus objetivos na área da educação” (p. 6), o estudo de Carvalho e Pinto (2017, cit. por Carvalho, 2018), revelou que a educação foi apontada, numa amostra de 1604 assistentes sociais, como a terceira área setorial onde mais assistentes sociais exercem a profissão, evidenciando que a atividade dos assistentes sociais na educação não se resume às escolas, ocorrendo também em organizações, como autarquias, institutos públicos, universidades, associações, ..., ministérios, nas quais sejam desenvolvidos projetos educativos.

Pela inscrição socio-histórica da sua profissão, os assistentes sociais são profissionais que promovem a justiça e a mudança social, atuando para otimizar as condições de acesso e salvaguardar os direitos dos cidadãos, pelo que o trabalho associado à garantia da igualdade de acesso de todos os alunos à educação, enquanto direito humano a assegurar, legitima a sua presença e intervenção em todas as organizações onde a educação configure um campo de atuação ou trabalho.





Remontando à criação da profissão, estimulada pelo espaço criado pelo Estado ao intervir na questão social por via da implementação de políticas públicas e sociais, os assistentes sociais constituem-se profissionais ao serviço da ação do Estado, agentes executores da prática da assistência social e do projeto ideopolítico subjacente às políticas sociais em que intervêm, sendo perspectivados por diversos autores (Iamamoto, 2007; Martinelli, 2007; Netto, 2005) como agentes do controlo e da ação normalizadora e integradora do Estado, e participantes, por inerência, nas estratégias de controlo necessárias à manutenção da ordem social.

A perspetivação da ação dos assistentes sociais como meramente instrumental e pautada por um propósito puramente regulador não é consonante, na perspetiva de alguns, como Amaro (2015), com a orientação que a profissão assumiu na contemporaneidade, preconizadora de processos transformadores que valorizem as dinâmicas de *empowerment* dos sujeitos com quem se relacionam nas suas práticas profissionais, tendo subjacente, como condição de base, uma postura permanentemente crítica e reflexiva.

Pela sua inscrição identitária, os assistentes sociais são especialistas em políticas sociais, e a sua presença nas escolas justifica-se pelo papel facilitador que podem assumir na gestão articulada das políticas educativas e demais políticas sociais, conquanto as condições de acessibilidade a uma política social retroagem, recorrentemente, sobre a qualidade de participação noutras políticas. Assim, a sua atuação na gestão da política educativa pode contribuir para garantir a proteção integral dos alunos na medida em que os seus conhecimentos teórico-metodológicos e ético-políticos lhes permitam interpretar as relações sociais que se estabelecem entre os diferentes agentes (alunos, famílias, professores, escola), na imbricação que, essas relações, têm com as realidades sociais que lhes subjazem (território, comunidade, sociedade), e atuar no sentido de dispor das medidas adequadas para minimizar ou suprimir as manifestações da questão social nas escolas, contribuindo, para o sucesso educativo dos alunos.

A *expertise* no domínio das políticas sociais capacita os assistentes sociais para uma leitura crítica dos pressupostos, intencionalidades e especificidades processuais, isto é, da estrutura organizativa das políticas (Martins, 2018) a par da realidade social, permitindo-lhes, pelo trabalho interdisciplinar que realizam, dinamizar e participar em processos relacionais reflexivos com os vários agentes educativos (em especial, os professores, funcionários e famílias) no sentido de analisar e intervir criticamente sobre os problemas e a realidade,





dispondo dos recursos existentes na rede de políticas públicas para fortalecer os sujeitos e assegurar a implementação dos seus direitos.

A dimensão do suporte e acompanhamento social, emocional e comportamental dos alunos e respectivas famílias é, na intervenção dos assistentes sociais escolares, a mais enfaticamente apontada, destacando-se o papel de aconselhamento, gestão de crises e resolução de problemas, e nos processos de mediação reflexiva em que se envolvem (Barreiros & Serra, 2018). Não obstante, para lá das ações que desenvolvem na sua atuação mediadora ao nível das relações aluno/família e escola/família, cabe-lhes o desenvolvimento de estratégias de intervenção que minimizem as expressões da questão social que pululam nas escolas e que, ainda que não diretamente relacionadas com o processo de ensino-aprendizagem, fragilizam os alunos, as famílias e os demais agentes educativos, e respaldam negativamente no acesso, na permanência e no sucesso educativo das crianças e dos jovens.

O entendimento da educação à luz das perspectivas da pedagogia social de Paulo Freire (2018) é consonante com os propósitos que balizam a ação profissional no campo do Serviço Social, orientada ética e politicamente para a conscientização, capacitação e empoderamento dos que, fruto das condições em que se inscreve a sua posição na ordem social, se encontrem, num determinado momento das suas vidas, destituídos dos recursos necessários para acederem de forma plena aos seus direitos, cabendo, ao assistente social, desenvolver estratégias de conscientização que permitam a reflexividade dos sujeitos em torno da sua condição fragilizada e dos fatores estruturais que lhe subjazem, e promover ações coletivas que, permitindo aos sujeitos a realização de identificações coletivas com os que lhe são comuns (oprimidos como ele) e com os que lhe são diferentes (opositores na relação), desenvolvam a liderança dos próprios no seu processo de mudança pessoal e social (Amaro & Pena, 2018; Carvalho, 2018).

Nas escolas, os assistentes sociais, quando críticos e reflexivos, intervêm no sentido de concretizar a igualdade de acesso e oportunidades dos estudantes ao direito que é a educação, mobilizando recursos disponíveis nas políticas educativas e noutras políticas sociais que transformem as condições que determinam a sua eventual posição desfavorecida, ou oprimida (usando a linguagem freiriana). Tal orientação pressupõe um trabalho de análise holístico da realidade social dos alunos, das suas famílias, das dinâmicas escolares, da comunidade e do território em que a escola se localiza, conhecimento que deve levar em linha de conta as “teorias nativas” ou, se preferirmos, a narrativa que os sujeitos apresentam para relatar a sua posição, não negligenciando que





essa narrativa é resultante, por um lado, da experiência vivida e, por outro, das condições estruturais que a determinaram.

Como tivemos oportunidade de referir, as recentes políticas de educação têm permitido a integração de assistentes sociais nas escolas, na senda dos princípios descentralizadores que as norteiam, dispondo estes profissionais das competências necessárias à estruturação de projetos educativos, que envolvendo os agentes educativos e os parceiros locais da comunidade, se articulem de forma integrada com o território e a sua realidade social-cultural-económica, visando o combate ao insucesso escolar e ao abandono. O desenvolvimento de diagnósticos sociais e do trabalho em rede no quadro da implementação de políticas sociais é, assim, mais uma das vertentes da atuação dos assistentes sociais que intervêm na educação, acreditando-se que, dada a sua perspetiva holística e crítica, podem mobilizar a comunidade escolar em torno de projetos educativos ajustados às necessidades e aos recursos disponíveis num dado território educativo.

### Conclusão

As políticas educativas que têm vindo a ser adotadas no nosso país abriram espaço à participação dos assistentes sociais nas escolas e propõem a descentralização e a celebração de contratos de autonomia que delegam nas escolas, organizadas em redes de escolas de diferentes níveis educativos em torno do território comum em que se localizam, competências para gerirem os seus recursos de acordo com as necessidades educativas da população e de, em função dessas necessidades, junto com os parceiros locais, organizarem os seus planos educativos e planeando estrategicamente a sua atuação no futuro.

Perspetivada a educação como um direito cujo acesso importa garantir, a dimensão política da intervenção dos assistentes sociais nas escolas assume-se como fundamental pela *expertise* que possuem sobre políticas sociais e pela sua capacidade de articular as diferentes políticas sociais existentes, mas também pelas competências que detêm ao nível da advocacia, da interculturalidade, no estabelecimento de parcerias com os *stakeholders* da comunidade, no trabalho de diagnóstico social dos vários sistemas interatuantes, e pela visão holística, crítica e reflexiva que advém necessária à elaboração de um projeto educativo ajustado a um território e à sua comunidade.

Convocados a participar na implementação das políticas educativas e a intervir em problemáticas que, emergindo nas escolas, mais não são que manifestações da questão social (a inclusão/discriminação social, as questões étnico





raciais, a intolerância à diversidade, ..., a violência social), os assistentes sociais devem fazer uso do seu arcabouço interventivo (ético político, teórico-metodológico e técnico-operativo), recriando e adotando novas práticas e instrumentalidades para responder aos desafios com que são confrontados.

Refletidas, ainda que sumariamente, as principais dimensões do trabalho realizado pelos assistentes sociais nas escolas, evidenciando a importância da sua presença no quadro da implementação das políticas educativas, consideramos que a esfera de atuação e a miríade de ações que concretizam, com os alunos, as famílias, a direção das escolas e a comunidade envolvente, legitimam a sua participação nas escolas.

### Referências bibliográficas

Amaro, M. (2015). *Urgências e Emergências do Serviço Social: Fundamentos da Profissão na Contemporaneidade* (2ª ed.). Lisboa: Universidade Católica Editora.

Amaro, M. I., & Pena, M. J. (2018). Intervenção do Serviço Social em Meio Escolar: Da Tradição à Inovação. Em M. I. Carvalho, *Serviço Social em Educação* (pp. 25-39). Lisboa: Pactor.

Assembleia da República Portuguesa. (2005). *Lei Constitucional Nº1/2005, de 12 de Agosto – Sétima revisão da Constituição*. Obtido de <http://www.cne.pt/content/constituicao-da-republica-portuguesa>

Barreiros, N., & Serra, F. (2018). O Olhar do Assistente Social Reflexivo em Contexto Escolar. Em M. I. Carvalho, *Serviço Social em Educação* (pp. 41-62). Lisboa: Pactor.

Bourdieu, P. (2007). *A Economia das Trocas Simbólicas* (6ª). São Paulo: Perspectiva.

Carvalho, M. I. (2018). Sistema Educativo e Serviço Social nas Escolas: Breve Introdução. Em M. I. Carvalho, *Serviço Social em Educação* (pp. 1-15). Lisboa: Pactor.

Formosinho, J., & Machado, J. (2014). A Regulação da Educação em Portugal. Do Estado Novo à Democracia. *Municípios, Educação e Desenvolvimento Local*, 13–33.

Freire, P. (1996). *Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa* (25ª ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, P. (2001). *Política e Educação* (5ª ed.). Rio de Janeiro: Cortez Editora, Ltda.

Freire, P. (2018). *Pedagogia do Oprimido*. Porto: Edições Afrontamento.

Iamamoto, M. (2007). *Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Trabalho e Questão Social*. São Paulo: Cortez Editora.

Martinelli, M. (2007). *Serviço social: Identidade e Alienação* (11ª ed.). São Paulo: Cortez Editora.

Martins, E. B. (2018). O Trabalho do Assistente Social no Âmbito da Política de Educação. Em M. I. Carvalho, *Serviço Social em Educação* (pp. 131-148). Lisboa: Pactor.





Mendes, S. R. (2017). *A Inserção Profissional de Assistentes Sociais na Escola Pública em Portugal Continental*. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior Miguel Torga. Coimbra.

Ministério da Educação e Ciência - Gabinetes do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar e da Secretária de Estado do Ensino Básico e Secundário. (2012). Despacho Normativo 20/2012, de 3 de Outubro. *Diário da República n.º 192/2012, Série II*.

Ministério da Educação e Ciência. (2012). Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de Julho. *Diário da República n.º 126/2012 - Série I*.

Ministério da Educação e Ciência/Direção-Geral da Educação. (2012). *Relatório TEIP 2010-2011*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência/Direção-Geral da Educação.

Ministério da Educação. (1996). Despacho 147-B/ME/96, de 1 de Agosto. *Diário da República n.º 177/1996 - Série II*.

Ministério da Educação. (2008). Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. *Diário da República n.º 79/2008- Série I*.

Ministério da Educação. (2008). Despacho Normativo 55/2008, de 23 de Outubro. *Diário da República n.º 206 - 2ª série*.

Ministério da Educação/Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular. (2010). *Relatório TEIP 2009/2010*. Lisboa: Ministério da Educação/Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular.

Ministério da Educação/Ministério da Segurança Social e do Trabalho. (2003). Despacho conjunto n.º 948/2003, de 26 de Setembro. *Diário da República n.º 223 - II série*.

Netto, J. (2005). *Ditadura e Serviço Social: Uma Análise do Serviço Social no Brasil Pós-64* (8ª ed.). São Paulo: Cortez Editora.

Presidência do Conselho de Ministros. (2016). Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de Abril. *Diário da República n.º 70/2016 - Série I*.

Tomás, C., & Gama, A. (2014). O que, como e onde se investiga sobre os TEIP (1998-2012). Análise da produção científica em Portugal. *Revista Iberoamericana de Educación*, 66(2), 1–11. Obtido de <https://doi.org/10.35362/rie662281>

## Agradecimentos

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto Refª UIDB/05507/2020. Agradecemos, adicionalmente, ao Centro de Estudos em Educação e Inovação (CI&DEI) e ao Politécnico de Viseu pelo apoio prestado.









## **La protección Integral de los adolescentes en conflictos con la ley penal en el marco normativo de Colombia.**

Maria del Pilar Ahumada Mejia<sup>1</sup>  
*Universidad de Vigo*

### **Resumen**

La protección integral de los derechos de los adolescentes en conflictos con la Ley penal en Colombia conlleva a analizar la aplicabilidad de los instrumentos internacionales en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, desde la naturaleza constitucional de la protección especial cuya génesis se encuentra en el Estado Social de Derecho y, en consecuencia, también en las regulaciones contempladas en la ley sustantiva y procesal penal. De tal forma que se garantice un orden de paz y justicia en foco de manera especial hacia los derechos humanos de la población en formación y desarrollo: niños, niñas y adolescentes que entran en conflicto con la ley penal por un hecho delictivo y que necesitan reestablecer vínculos que se rompen por la conducta en la cual los actores, la normatividad, los procedimientos y principios aplicados cumplen una función colaborativa en la atención pedagógica y protectora del niño, niña o adolescente.

Teniendo como objetivo la investigación el análisis del Sistema de Responsabilidad Penal del Adolescente y su corresponsabilidad con los instrumentos internacionales se obtuvo que el Sistema contribuye en la formación y desarrollo de las condiciones personales y educativas que le permite identificarse como principales responsables de su proyecto de vida.

---

<sup>1</sup> Doctorando en Gestión y Resolución de Conflictos Menores, familia y justicia terapéutica Universidad de Vigo, Profesora Investigadora Grupo de Investigaciones Sociojurídicas GISSOR. Corporación Universitaria Remington. mariahumajia@gmail.com.





En este artículo se exponen los Derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia los cuales están definidos en un conjunto de estándares normativos internacionales y nacionales articulados a las políticas públicas que a continuación se detallan los más relevantes: Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Se concluye que lo anterior fija los límites y también las posibilidades de actuación de las autoridades; de la familia, de la víctima, y de la comunidad, quienes se fundamentan en principios que garantizan la protección de la niñez en Colombia.

**Palabras clave:** Sistema De Responsabilidad Penal- Principio De Oportunidad-Protección Integral–Adolescentes- Niños-Niñas

## Introducción

A la luz de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en Colombia se vislumbra la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, que contiene en el Libro II, Título I el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes cuya finalidad es que en materia de Responsabilidad Penal para adolescentes tanto en el proceso como en las medidas que se tomen serán de carácter pedológico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. Este también establece que deberá privilegiar el interés superior del niño en caso de conflictos normativos entre las disposiciones del Código de Infancia y Adolescencia y otras leyes, así como para efectos hermenéuticos.

La presente investigación es de diseño documental, eminentemente cualitativo ya que da cuenta del análisis normativo nacional e internacional que operacionaliza el Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes con los actores y la corresponsabilidad del Estado con los instrumentos internacionales. Así mismo, expone como categoría jurídica el principio de Oportunidad, un principio garante de la protección integral de los adolescentes en conflicto con la Ley penal en razón a que permite el proceso restaurativo a través de la conciliación y la reparación de los daños con efecto pedagógico y formativo.

### 1. Estándares normativos internacionales y nacionales articulados a las políticas públicas en Colombia.

Los estándares normativos de la protección integral de los derechos de los adolescentes en conflictos con la Ley penal en Colombia tienen un pilar de carácter constitucional, se establece que el Código de Infancia y Adolescencia en Colombia tiene su origen en el artículo 44 de la carta política que vincula a





nivel constitucional fundamental los derechos de los niños orientado por los principios que emanan de la convención de los derechos del niño evidenciándose así una armonía de protección integral en el desarrollo del proceso penal, que demuestra el avance en las postulados nacionales que proporcionan condiciones pedagógicas tendientes a desarrollos personales y morales del menor infractor y la función cooperativa que cumplen los actores del Sistema de Responsabilidad Penal Para Adolescentes en Colombia los cuales se encuentran correlacionados con los instrumentos internacionales determinados en la normativas y políticas del estado colombiano.

Estos demuestran un régimen benigno para infractores adolescentes que no se agota en el sistema si no también en los presupuestos procesales, a efectos de razones constitucionales e internacionales, tal como se desprenden aspectos sustantivos la Ley 1098 del 2006 y procesales con garantías que permiten comprender que el Estado Colombiano está asegurando un régimen garantista y de intervención mínima emanada de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y los importantes compromisos internacionales en materia de niñez y adolescencia.

A continuación se detallan los estándares normativos más relevantes: Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores o Reglas de Beijín (1985); la Convención de los Derechos del Niño de 1989, el Protocolo facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados (2000), el Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil la utilización de niños en la pornografía (2000), las Reglas de las Naciones Unidas para la proyección de los menores privados de libertad o Reglas de la Habana (1990), las Reglas de las Naciones Unidas sobre las medidas no Privativas de la Libertad o Reglas de Tokio (1990), Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973), Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999) y la Observación General de las Naciones Unidas No 10 sobre los Derechos del Niño en la Justicia de Menores (2007) son los instrumentos internacionales que orientan el marco normativo internacional de protección de la niñez en Colombia, sumado a la política nacional y a los siguientes postulados normativos nacionales: Artículos 44 y 45 de la Carta Constitucional de Colombia, Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y Adolescencia, Ley Estatutaria 1885 de 2018, Con pes 3629 Política Publica de Responsabilidad Penal Para Adolescentes y el Lineamiento Técnico de Modelo de Atención para Adolescentes y Jóvenes en Conflicto con la Ley SRPA de 2020.

A la luz del artículo 40 de la Convención se fundamentan las autoridades e instituciones específicas para los niños de quienes se acuse o se le declare culpable de haber infringido la ley penal que aseguren las garantías fundamentales de carácter material y procesal que evidencie un régimen especial al tenor de



la Convención y del Código de Infancia y Adolescencia que permita tener en cuenta las necesidades de la persona de su edad.

En correspondencia, al precepto internacional se observa que el Sistema de Responsabilidad Penal en Colombia se aplica a los adolescentes entre 14 y 17 años que hayan infringido la Ley Penal, las medidas privativas de la libertad se establecen para adolescentes mayores a 16 años, cuando la consecuencia jurídica de su actuar delictivo supere los seis años y para delitos como el homicidio doloso, secuestro, extorsión o delitos sexuales se admite la privación de la libertad para mayores de 14 años. Las autoridades que intervienen son especializadas en infancia, lo que implica la existencia de unidades especiales en infancia y adolescencia en la Defensoría, en la Policía Nacional, en la Fiscalía General de la Nación y en los Juzgados, con la intervención de la Defensoría de Familia.

Para contribuir al desarrollo integral de los adolescentes y la reparación del daño causado el Código de Infancia y Adolescencia contempla las siguientes sanciones: amonestación, imposición de reglas de conducta, prestación de servicios a la comunidad, libertad asistida, internación en medio semicerrado, privación de la libertad en centro de atención especializado.<sup>2</sup>

El Sistema de Responsabilidad Penal del Adolescente en el desarrollo de su finalidad protectora y pedagógica reincorpora al adolescente a la sociedad mediante la guía de principios como lo son el interés superior del niño y niñas, la participación, la igualdad, la no discriminación apuntando a fortalecer el reconocimiento de los adolescentes en conflicto con la ley como sujeto de derecho responsable que permita lograr reconstruir los lazos rotos por el delito cometido por un adolescente y reestablecer los derechos de los afectados mediante acciones concretas de todos los actores intervinientes. El Sistema se ha fortalecido a partir del año 2018 mediante la Caja de Herramientas, un producto derivado de un proyecto que apoya a Adolescentes y Jóvenes en Conflicto con la Ley, financiado por la Embajada del Reino Unido, con la intención de, desde un enfoque basado en problemas, proporcionar una combinación de asistencia técnica, capacitación y desarrollo de capacidades en dos ciudades del país: Bogotá y Cali.<sup>3</sup> También ofrece un espacio de reflexión y desarrollo de inclusión y construcción de paz.

En el esquema operacional y el desarrollo de las audiencias de un Proceso de Responsabilidad Penal de Adolescentes se contempla una verdadera norma jurídica procesal que permite a la Fiscalía General de la Nación suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal por razones de política criminal determinadas por la Ley y sujetas a las directivas del fiscal general de la

---

<sup>2</sup> Convención Sobre los Derechos del Niño Artículo 40 Numeral 3

<sup>3</sup> Herramientas para el cuidado emocional. Liz Arévalo Naranjo. BritishCouncil.





nación; sometido a control de legalidad ante el juez de control de garantías denominado principio de oportunidad, quien también indica que para su aplicación se escuchó y se tuvo en cuenta los intereses de la víctima. Este principio de génesis constitucional se considera una excepción del principio de legalidad; y se considera de tendencia angloamericana y continental europeo, de carácter reglado, orientado en el Sistema Penal de Responsabilidad de Adolescentes hacia una finalidad protectora y flexible que permite satisfacer el interés superior del menor y los intereses de la víctima, predominando así una tendencia a favor de un derecho penal mínimo para adolescentes, que fortalezca la integración en la comunidad y que conduzca a la prevención, tal como lo afirma FerrajoliL: *“solo una reducción considerable de la esfera de la relevancia penal al mínimo necesario puede establecer la legitimidad y credibilidad al Derecho Penal.”*

De acuerdo con la realidad social el estado colombiano diseña la Política Criminal mediante estrategias en la ley material y procesal observando los mandatos constitucionales que permita orientar la finalidad de intervención mínima del derecho penal. Al analizar la trascendencia de los instrumentos internacionales en la materialización de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes infractores de la Ley penal conlleva a considerar la importancia del principio de oportunidad en la regulación interna del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y por ultimo considerarlo como una representación del avance en materia de protección a la niñez colombiana que necesariamente incluye la política criminal, es decir estar presente en la reparación de las rupturas de hilos de la sociedad ocasionadas por la conducta infractora de un niño, niña o adolescente.

## **2. Presupuestos Nacionales e Internacionales que legitiman el Principio de Oportunidad en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia.**

En los presupuestos nacionales que legitiman el principio de oportunidad como primera consideración previa, se establece que el artículo 2 del acto legislativo 03 del año 2002, modificó el artículo 250 de la Constitución Política Colombiana e introdujo al ordenamiento jurídico procesal el principio de oportunidad indicando así que la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para





la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Posteriormente, como segunda consideración previa, se establece también que la Ley 906 de 2004 contempla en el artículo 321 que la aplicación del principio de oportunidad deberá hacerse con sujeción a la política criminal del estado y que su aplicación atenderá términos y condiciones estipuladas en el artículo 323 de la misma Ley, artículo que fue modificado por el artículo 1 de la Ley 1312 del 2009 quedando el texto en los siguientes términos: la Fiscalía General de la Nación, en la investigación o en el juicio, hasta antes de la audiencia de juzgamiento, podrá suspender, interrumpir o renunciar a la persecución penal, en los casos que establece este código para la aplicación del principio de oportunidad.

El articulado también textualmente define al principio de oportunidad como la facultad constitucional que le permite a la Fiscalía General de la Nación, no obstante que existe fundamento para adelantar la persecución penal, suspenderla, interrumpirla o renunciar a ella, por razones de política criminal, según las causales taxativamente definidas en la ley, con sujeción a la reglamentación expedida por el Fiscal General de la Nación y sometido a control de legalidad ante el Juez de Garantías. Con este presupuesto se fortalece la Justicia Restaurativa y contribuye a reducir la carga del sistema de justicia penal. En relación con la corresponsabilidad del estado colombiano con la incorporación de preceptos contenidos en los tratados ratificados de derechos humanos y aquellos reconocimientos con la justicia de niños, niñas y adolescentes para efectos de esta investigación se destacan las siguientes concepciones normativa nacional de los presupuestos que legitiman el principio de oportunidad.

**Constitución Política**, como norma de normas del ordenamiento jurídico nacional contempla un catálogo de derechos, garantías y obligaciones y configura las tres ramas del poder público con sus respectivas competencias y límites, en relación con la Justicia Restaurativa como plataforma del Principio de Oportunidad la incorpora en el artículo 93 y como se instó anteriormente en el artículo 250 modificado por el acto legislativo 003 de 2002.

**Código de Procedimiento Penal.** La Ley 906 de 2004, en el artículo 518, Capítulo I del libro VI, define lo que se debe entender por programa de justicia restaurativa todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo, con o sin la participación de un facilitador.





**Código de la Infancia y la Adolescencia.** La Ley 1098 de 2006, como ley especial de protección integral de los niños, niñas y adolescentes en Colombia tiene como finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna, cuyo ámbito de aplicación se orienta hacia todos los niños, las niñas y los adolescentes nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, a los nacionales que se encuentren fuera del país y a aquellos con doble nacionalidad, cuando una de ellas sea la colombiana. En este sentido se encuentra en el artículo 139 el Sistema de Responsabilidad Penal Para Adolescentes regulación que trata de diferenciar en los procesos penales seguidos contra mayores de 14 y menores de 18 años del procedimiento penal común y busca garantizar los derechos prevalentes de los niños y niñas y adolescentes, el sistema ha creado mecanismos propios pero existen otros elementos que se comparten con el modelo establecidos de la ley 906 del 2004 como el principio de oportunidad en el artículo 174 como un principio rector de la conciliación y la reparación integral de los daños.

**Concepción Jurisprudencial.** En el marco jurisprudencial colombiano que legitima el principio de oportunidad encontramos los siguientes pronunciamientos del tribunal constitucional: Sentencia C 283 de 2005 y Sentencia C 684 de 2009 estas contemplan que los jueces al momento de resolver sus casos deben tener en cuenta los siguientes presupuestos jurídicos: **Convención sobre los derechos del niño**, la cual fue aprobada por el estado colombiano mediante la Ley 12 del 27 de Enero de 1991 y las Reglas mínimas para la administración de justicia de menores, **Reglas de Bejín**, estos presupuestos de orden internacional apuntan a que se debe buscar mecanismos alternos para las solución de conflictos con jóvenes infractores de la Ley penal, es decir invitan a agotar alternativas diferentes a la judicialización.

El principio de oportunidad es una expresión del principio de legalidad, este tiene contiene y permite acudir a esas autoridades extrapenales para que se solucione el conflicto ocasionado por el delito. El principio de Oportunidad esta reglado y encuentra su desarrollo normativo a partir del artículo 321 de la Ley 906 del 2004, establece la figura, el artículo 325 indican las etapas en las cuales se puede aplicar al principio de oportunidad, el artículo 324 las causales taxativas por las que procede el principio de oportunidad y el artículo 327 el trámite, independiente de la modalidad, lo que permite concluir elevar a categoría de principio rector, los principios están revertidos de funciones como la interpretativa, el juez al momento de interpretar la norma debe tener en cuenta el principio.







**La Resolución 4155 de 2016** proferida por la fiscalía el artículo 32 ratifica que el principio de oportunidad es un principio rector preferente del Sistema que se debe procurar al máximo el principio de oportunidad pues los presupuestos internacionales habilitan esta aplicación en lugar de la judicialización, y se puede aplicar en cualquier momento del trámite procesal tratándose de adolescentes y a conductas dolosas cuya víctima sea un menor de edad. Ratifica que el principio de oportunidad es un principio es rector.

**Sentencia T 142 de 2019**, esta sentencia es muy importante ya que este pronunciamiento la corte permite la aplicación del principio de oportunidad a delitos de contenido sexual cuando la víctima y el victimario son menores de edad.

### Conclusión

El Principio de Oportunidad es una intervención reglada del deber ser del Estado y que en la decisión de la procedencia de suspensión renuncia e interrupción al ejercicio de la acción penal no esta limitada por los aspectos jurídicos si no que cada caso debe establecer los presupuestos facticos de las normas aplicables con amplia suficiencia, , existen límites en la sanción punitiva las causales del principio de oportunidad que hagan referencia a límites punitivos de analizarse, deben interpretarse aplicarse a la luz del artículo 187 del Código de Infancia y Adolescencia pues esta establece las sanciones que se le aplican a un adolescente, su soporte es jurisprudencial, su inobservancia limita la aplicación del principio de oportunidad en el marco de la justicia restaurativa.

### Referencias bibliográficas

- Arevalo N., Liz (2019), British Council. Herramientas para el Cuidado Emocional  
Congreso de la Republica, Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia  
Congreso de la Republica, Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal.  
Congreso de la Republica, Ley 12 del 27 de enero de 1991.  
Congreso de la Republica, acto legislativo 03 del año 2002 Convención Sobre los  
Derechos del Niño de 1989 Artículo 40 Numeral 3.  
Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973)  
Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)  
Constitución Política de Colombia.  
Protocolo facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados (2000)  
Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil la utilización de niños en la pornografía (2000).  
Resolucion 4155 de 2016 por medio de la cual se reglamenta la aplicación del principio de oportunidad y se deroga la resolución 2370 de 2016.



Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores o Reglas de Beijín (1985).

Reglas de las Naciones Unidas para la proyección de los menores privados de libertad o Reglas de la Habana (1990).

Reglas de las Naciones Unidas sobre las medidas no Privativas de la Libertad o Reglas de Tokio, (1990).

Observación General de las Naciones Unidas No 10 sobre los Derechos del Niño en la Justicia de Menores(2007).





# TEMA V

## Envelhecimento





## **A Arte de Cuidar - A Relação de Cuidado estabelecida entre os cuidadores formais e as pessoas idosas residentes numa estrutura residencial**

Cecília Oliveira

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

Joana Guedes

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*CLISSIS – Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*

### **Resumo**

O presente resumo pretende espelhar um trabalho de investigação e intervenção desenvolvido no âmbito da realização do Mestrado em Gerontologia Social, ministrado pelo Instituto Superior de Serviço Social do Porto. O tema que se configurou como objeto de trabalho prioritáriocentrou-se na relação de cuidado estabelecida entre os cuidadores formais e as pessoas idosas residentes numa estrutura residencial.

Atendendo a um vasto conjunto de mudanças nas estruturas económicas e sociofamiliares que têm ocorrido nas últimas décadas, as instituições gerontológicas têm vindo a assumir um papel primordial na prestação de cuidados aos mais velhos. Deste modo, torna-se fundamental intervir juntodos profissionais que mais proximamente atendem às necessidades dos mais velhos, com o intuito de fornecer ferramentas que melhorem os cuidados prestados e a relação estabelecida entre colaboradores e entre estes e as pessoas mais velhas. Assim, serão evidenciadas as principais linhas teóricas que suportam a intervenção, nomeadamente relacionadas com a prestação de cuidados humanizados.A metodologia subjacente ao trabalho desenvolvido centrou-se numa aproximação à Investigação-Ação, considerando a necessidade de



conhecer para melhor intervir, envolvendo num processo permanente e formativo os vários agentes institucionais, na perspetiva de desenvolver ações instigadoras de inovação e aperfeiçoamento das práticas profissionais.

Após diagnosticados os principais problemas inerentes à prática profissional e à prestação de cuidados, foi definido um plano de intervenção dividido em três grandes eixos: (1) promoção de dinâmicas de grupos para os colaboradores trabalhando as áreas identificadas como prioritárias no diagnóstico; (2) promoção de ações de sensibilização/formação em torno de temáticas relacionadas com o cuidar e com a relação interpessoal; (3) aperfeiçoamento do plano da avaliação de desempenho e construção de um sistema de recompensas mais estimulante e motivador para os colaboradores da instituição em análise.

Foi possível verificar, mesmo num curto espaço de tempo, que os resultados obtidos conduziram à construção de um melhor ambiente institucional, de um melhor trabalho de equipa e de uma melhoria na prestação de cuidados. Constatou-se que os colaboradores se apropriaram dos saberes e conhecimentos trabalhados, no âmbito da intervenção desenvolvida, e os operacionalizaram no seu contexto de trabalho.

**Palavras-Chave:** Institucionalização; Envelhecimento; Cuidadores Formais; Cuidados Humanizados; Intervenção

## Introdução

O envelhecimento populacional é um fenómeno cada vez mais presente e sentido pelas sociedades. Particularmente em Portugal, a “intensidade com que se tem processado e os desafios que tem colocado à sociedade portuguesa, em geral, e ao Estado, particularmente, enquanto instância responsável pela formulação de políticas sociais, transformaram este fenómeno numa prioridade incontornável” (Guedes, 2012:15), obrigando a um conjunto de mudanças e à (re)organização das dinâmicas pessoais, familiares, sociais e profissionais (Fragoso, 2008). Trata-se de um fenómeno global que afecta não só os idosos mas também as famílias, obrigando a que se encontrem respostas que melhorem a gestão das vidas familiares e da vida coletiva.

Nas sociedades pré-industriais a principal atividade económica era a agricultura e a família alargada constituía um pilar fundamental nesta atividade, ocupando os mais velhos um lugar de destaque, sendo a família tradicionalmente responsável pelo cuidado da pessoa mais velha, sobretudo as figuras femininas, até à sua morte. No entanto, nas sociedades modernas as transformações





sociais fizeram-se sentir a vários níveis, sendo disso exemplo a entrada da mulher para o mercado do trabalho, a passagem do modelo de família alargada para um modelo de família nuclear, a diminuição da taxa da natalidade e o aumento do número de divórcios, conduzindo a que nem sempre as famílias consigam assegurar autonomamente a prestação de cuidados à pessoa mais velha (Diogo, Ceolim & Cintra, 2005). Neste contexto, e muitas vezes em detrimento das estruturas familiares atuais, as instituições gerontológicas assumem um papel fundamental na prestação de cuidados aos mais velhos.

Se os outrora asilos e hospícios eram destinados a prestar assistência básica aos mais necessitados, indigentes, mendigos, velhos, doentes e órfãos, cujo funcionamento se assemelhava não raras vezes à definição de *instituição total* enquanto, “local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada formalmente administrada” (Goffman, 1996:11), hoje o que se espera das atuais estruturas residenciais para pessoas idosas (ERPI) é muito mais exigente e ambicioso.

Deste modo, estas estruturas não pretendem apenas satisfazer as atividades de vida diária básicas (ABVD) e instrumentais (AIVD) dos seus utilizadores, mas também a inclusão e participação na comunidade, independentemente dos graus de dependência ou autonomia dos seus residentes.

Para que estes desígnios sejam cumpridos, é cada vez mais necessário que as ofertas de serviços nas respostas sociais sejam alargadas. Do mesmo modo, os desafios que as ERPI atualmente enfrentam prendem-se também com a prestação de cuidados humanizados que considerem a pessoa idosa como um todo, ou seja, na sua dimensão biológica, social e psicológica.

### **Os desafios inerentes à relação de cuidado e à “arte de cuidar”**

Em consequência do aumento do número de pessoas institucionalizadas e da necessidade de dar resposta à população envelhecida, torna-se necessário repensar na tarefa do cuidar no sentido de garantir “profissionais competentes nas Instituições que prestem os devidos cuidados aos idosos, propiciando-lhes qualidade de vida” (Ferreira, 2012:19). De forma simples, podemos afirmar que um cuidador é entendido como aquele que cuida, presta assistência e apoio a um indivíduo em situação de dependência ou fragilidade, podendo tratar-se de uma situação permanente e irreversível ou transitória. Mas cuidar de alguém é muito mais do que um conjunto de atos repetitivos e automáticos, pois o verdadeiro cuidado só acontece quando as relações do cuidador e





do indivíduo são humanizadas, pressupondo “atenção à sua individualidade e às suas necessidades” (Fragoso, 2008:53).

Desta forma, o cuidador assume o papel principal nas instituições, pois é quem presta os cuidados essenciais para atenuar a incapacidade funcional, seja esta de forma definitiva ou temporária. Cuidar de um idoso é comprometer-se a “ajudá-lo a readquirir ou promover a manutenção da sua autonomia, sendo para tal imperativo um conhecimento, por parte de quem cuida, dos seus (próprios) aspetos negativos e positivos de modo a encontrar um conjunto de estratégias que permitem superar as situações de crise e/ou de desafio instrumental e emocional” (Gomes, 2017:8).

Segundo Sequeira (2010), os cuidadores formais têm uma profissão da qual se exigem muitas competências, desde as mais básicas, às que implicam suprir as necessidades do indivíduo, nomeadamente, saber lidar e distinguir as patologias e os sintomas associados até os problemas sociais. Assim, os cuidadores assumem um papel fundamental na vida das pessoas mais velhas, não se trata apenas de satisfazer as necessidades mais básicas mas sim de cuidar de alguém em todas as suas dimensões, sejam elas biológicas, psicológicas e sociais.

Exactamente por este facto, trata-se de um profissão exigente que confronta os cuidadores, não raras vezes, com situações de sobrecarga física e/ou emocional que os conduzem a estados de cansaço, stress profissional e até mesmo depressão. Segundo Sousa (2011), são vários os factores que podem originar um comprometimento ao nível da qualidade dos cuidados prestados à população mais velha: a desmotivação, a insatisfação no trabalho, o fraco desempenho profissional, o distanciamento e a desumanização nas relações interpessoais. O conceito de sobrecarga dos cuidadores formais ou informais está relacionado com a exaustão emocional, a baixa realização profissional e a despersonalização. Os fatores que contribuem para o seu aparecimento são as expectativas profissionais não concretizadas, os conflitos mal resolvidos em contexto laboral, a falta de formação para lidar com situações específicas, nomeadamente na área das demências, o excesso de trabalho, pouco apoio e comunicação por parte das chefias e a falta de feedback relativamente ao trabalho executado (Sousa, 2011).

Investir na formação e valorizar a profissão dos cuidadores formais é um passo para melhorar a qualidade dos cuidados aos idosos, minimizar o risco de sobrecarga do cuidador e melhorar a humanização dos cuidados. A respeito da humanização dos cuidados, a filosofia da Humanidade proposta por Yves Gineste & Rosette Marescotti vem trazer contributos indeléveis, assumindo como grandes propósitos o de promover uma reabilitação digna e melhorar





as relações entre o cuidador e a pessoa cuidada (Pereira, Gomes & Galvão, 2012). Esta filosofia integra seis pilares:

- (1) O olhar - deve ser horizontal, axial, longo, progressivo e sempre acompanhado de um rosto afável e sorridente. O olhar horizontal é feito ao mesmo nível para transmitir igualdade; o axial, é olhar de frente para o indivíduo sem ser evasivo, proporcionado uma melhor comunicação e confiança (Gineste & Pellissier, 2008).
- (2) A palavra surge como meio de comunicação verbal devendo ser realizada num tom de voz calmo, suave e melodioso. O diálogo estabelecido entre cuidador e a pessoa cuidada é fundamental, pois só assim é possível estabelecer as melhores estratégias para uma reabilitação de sucesso, e também se possibilita que o utente possa exprimir o seu sofrimento (Pereira, Gomes & Galvão, 2012).
- (3) O toque é uma dimensão da linguagem não verbal presente no ato do cuidar. Deve ser amplo, lento, suave, acariciador, designado por toque-ternura permitindo assim uma demonstração de carinho. Todo o toque pode envolver sensações positivas que se fazem sentir a partir da forma como nos aproximamos, o local onde tocamos e a pressão que exercemos na mesma, podendo depender da cultura e das experiências vividas anteriormente. O contacto físico deve ser iniciado pelo ombro, braços ou mãos, locais mais aceites para que o toque aconteça (Gineste & Pellissier, 2008).
- (4) A averticalidade traz inúmeros benefícios para a saúde principalmente, no que diz respeito ao funcionamento circulatório e cardíaco, estimula o apetite e favorece a digestão (Phaneuf, 2010). Para os autores Gineste & Pellissier (2008) deve-se promover o maior tempo possível a verticalidade no cuidar, ou seja, fazer os possíveis para manter o utente de pé, a andar, “contrariando a tendência de limitação motora, e de uma postura anquilosante, não permitindo que o utente perca totalmente a sua independência, um elemento essencial para a sua qualidade de vida” (Araújo, 2014:30). Este pilar ainda tem a capacidade de permitir o contacto visual com o outro, tornando-se assim num símbolo que define a espécie humana, a sua essência e dignidade (Phaneuf, 2010).
- (5) O sorriso surge como uma terapia natural. No nosso quotidiano um sorriso pode se manifestar através de uma partilha, do divertimento, do bom humor e do prazer. No entender de Phaneuf (2010) o riso pode ser o remédio mais eficaz no combate ao stress.





- (6) Por fim, e de acordo com Pereira (2012), o vestuário e os acessórios são características fundamentais, possuem uma carga simbólica para os mais velhos pois fazem parte da sua identidade. Para além da higiene diária, os cuidadores devem vestir a pessoa cuidada de acordo com as suas preferências e gostos.

Desta forma, a filosofia da Humanidade pretende proporcionar um aumento de bem-estar, de equilíbrio e a manutenção da dignidade da pessoa mais velha (Pereira, Gomes & Galvão, 2012).

### **Abordagem metodológica**

A metodologia de investigação-ação participante utilizada neste trabalho tem como principal objetivo compreender a forma como os colaboradores cuidam das pessoas idosas e constroem a sua relação com a profissão, com vista a melhorar as práticas do cuidar e relação entre os diversos atores institucionais. Para tal, o fio condutor desta investigação prende-se com o conhecimento da realidade e a “criação coletiva de inovação pedagógica e de conhecimento” (Bataille, 1981:30), ou seja, um dos seus grandes objetivos é provocar a mudança social num determinado contexto, assegurando sempre que a mudança está orientada para um fim comum. Sendo um processo coletivo, envolve-se um sujeito coletivo desde a investigação à intervenção. Neste caso concreto, o envolvimento dos colaboradores foi fundamental, sendo a sua integração promovida e estimulada desde o início deste processo até à implementação do projeto, o que obrigou a um processo de conquista relacional muito intenso. A conquista da confiança dos colaboradores permitiu-nos observar sem filtros as prestações de cuidados, dando-nos material para trabalhar com os mesmos. Através deste espírito de troca de informações e de conhecimentos foi possível a integração dos mesmos neste projeto.

O conhecimento da organização e do trabalho dos cuidadores obrigou a um exercício de diagnóstico, para o qual contribuiu o uso de um conjunto de técnicas de recolha de informação:

- a) análise de documentos institucionais, como é o caso do regulamento interno da ERPI e o manual de conduta do colaborador; análise dos diagnósticos preexistentes, assentes nos processos individuais dos utentes; consulta do plano de atividades de animação sociocultural.





- b) inquérito dirigido às ajudantes de lar, constituído por dois grandes temas: caracterização dos colaboradores (dados sociodemográficos, as habilitações literárias e o seu percurso profissional); “o colaborador e o trabalho desenvolvido” (com questões acerca das rotinas laborais; e uma adaptação da Escala de Zarit para medir a sobrecarga dos colaboradores);
- c) observação direta e participante, assente numa grelha de observação dirigida à análise das práticas institucionais e de prestação de cuidados, complementada com conversas intencionais estabelecidas com os colaboradores, no sentido de entender as dificuldades inerentes à sua profissão, informações estas registadas e refletidas em diário de campo;
- d) inquéritos do Sistema de Avaliação Multidimensional de Equipamentos Sociais (SAMES)-Lar para a recolha de informação, no que diz respeito à política organizacional e ao plano de atividades, ao clima social e ao diagnóstico das necessidades da organização.

### Participantes

O grupo de participantes foi constituído por 24 colaboradores, 23 dos quais do sexo feminino e apenas um do sexo masculino, maioritariamente integrados numa faixa etária compreendida entre os 30 e os 50 anos (50%), embora os colaboradores com idades superiores a 50 anos não estejam representados em percentagem disproporcionada (37%). A maior parte são casados (54%), 4 dos colaboradores encontram-se solteiros (17%) e 7 estão divorciados (29%).

Em relação às habilitações literárias, é possível verificar que a grande maioria frequentou o Ensino Secundário-Profissional (58%), havendo alguns que frequentaram cursos técnico-profissionais relacionados com esta área profissional. Relativamente à antiguidade na instituição, os resultados mostram que mais de metade dos colaboradores trabalham na instituição há mais de cinco anos (54%).

Todos os colaboradores inquiridos trabalham por turnos, o turno das “Manhãs e Noites” ou o turno das “Manhãs e Tardes” existindo, no entanto, sempre a possibilidade de trocas entre colegas, caso seja necessário. Mais de metade dos colaboradores ingressou nesta profissão “*pelo gosto de trabalhar com pessoas idosas*” (75%), seguindo-se 21% dos colaboradores que estão nesta área “*por se tratar da área de estudos*”. Antes de enveredarem pela profissão de ajudante de lar, 67% dos colaboradores tiveram, de facto, alguma formação na área da geriatria, enquanto que 33% não tiveram qualquer tipo de formação





para exercer esta profissão. A instituição tem a preocupação de oferecer aos seus colaboradores formação que se adequa às funções que desempenham, bem como às necessidades e fragilidades do sistema de trabalho, no sentido de que possam ser combatidas. Assim, 92% dos colaboradores já frequentaram ações de formação e 8% ainda não. O facto de a entidade empregadora oferecer e estimular a presença em ações de formação não implica que os trabalhadores cooperem ou olhem de bom grado para as formações. No entanto, a grande maioria considera que as formações são importantes (73%), havendo apenas 4 colaboradores (17%) que sentem que as formações são pouco importantes para o exercício das suas funções. A realização profissional é um fator crucial para que haja um bom ambiente de trabalho, uma melhor produtividade bem como uma melhor qualidade dos serviços e humanização dos cuidados. Assim, podemos concluir que mais de metade dos colaboradores se sentem realizados profissionalmente (63%). Contrariamente, 37% dos colaboradores afirmam não se sentirem realizados profissionalmente.

Apesar do sentimento de realização elevado, mais de metade dos colaboradores inquiridos estão em sobrecarga moderada (88%). A população residente na ERPI em estudo é maioritariamente uma população que carece do apoio total ou parcial dos colaboradores. Segundo Saylers et. al. (2014) os profissionais deste tipo de instituições têm de enfrentar uma grande diversidade de utentes que exigem cuidados específicos diferenciados, promovendo assim uma carga pesada de trabalho físico e psicológico, em combinação com as possibilidades limitadas de observar alguma melhoria nos utentes, uma vez que se trata de doenças crónicas.

### **Síntese dos principais problemas diagnosticados**

Após a recolha e análise dos dados do diagnóstico, foram identificados os pontos fortes e fracos inerentes à prática profissional e à prestação de cuidados na instituição, que se sintetizam da seguinte forma:





	Pontos Fortes	Pontos Fracos
Auxiliares de Ação Direta	<ul style="list-style-type: none"><li>- Expressam gosto pela área</li><li>- Comunicação atenciosa com os Residentes</li><li>- Consciência da necessidade de formação</li><li>- Consciência de um tempo limitado para a prestação de cuidados</li><li>- Cumprimento de procedimentos técnicos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Sentimento de desmotivação e sobrecarga</li><li>- Falta de conhecimento sobre as patologias dos utentes</li><li>- Falta de apoio psicológico e emocional</li><li>- Reduzida qualidade e humanidade no ato de cuidar</li><li>- Dificuldade na integração de algum colaborador novo</li><li>- Ausência de participação na definição dos Planos Individuais</li><li>- Ausência de motivações extrínsecas para o trabalho</li></ul>
Residentes	<ul style="list-style-type: none"><li>- 36% dos residentes são independentes e 15% necessitam apenas de ajuda em algumas AVD</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 49% dos utentes são dependentes</li></ul>
Equipa Técnica	<ul style="list-style-type: none"><li>- Existência de equipa multidisciplinar</li><li>- Diferentes elementos da equipa participam na avaliação diagnóstica dos Residentes</li><li>- Investimento na formação contínua dos profissionais</li><li>- Relação próxima entre equipa técnica e residentes</li><li>- Facilidade na troca de informações entre as enfermeiras, encarregadas e Diretora Técnica</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Inexistência de trabalho em equipa (cada profissional cumpre separada e exclusivamente o seu trabalho)</li><li>- A relação estabelece-se preferencialmente entre a Diretora Técnica e as Encarregadas</li></ul>
Relação de cuidados/ Serviços Prestados	<ul style="list-style-type: none"><li>- Serviços adaptados às necessidades dos utentes</li><li>- Preocupação acrescida com a aparência física do utente na prestação de cuidado</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Insuficiência de supervisão dos cuidados</li><li>- Insuficiência de acompanhamento direto da equipa técnica (chefias intermédias) face aos colaboradores</li><li>- Reduzido tempo dedicado à prestação de cuidados</li><li>- Diálogo deficitário entre colaboradores e residentes na prestação de cuidados</li><li>- Comunicação deficitária entre colegas e encarregadas</li><li>- Deficitária gestão de conflitos entre colaboradores</li><li>- Preocupação dos colaboradores em realizarem as tarefas nos horários estipulados, acelerando a prestação de cuidados</li></ul>



## Projeto de intervenção

Após o diagnóstico e a hierarquização das prioridades de intervenção tornou-se possível definir a finalidade e os objetivos a serem atingidos. Neste sentido, foi definido um plano de intervenção dividido em três grandes eixos que passamos a resumir na tabela abaixo apresentada. Este plano de intervenção tem como principal finalidade melhorar a relação de cuidado entre os colaboradores da instituição e as pessoas idosas e a qualidade dos serviços prestados.

Problema identificado	Possíveis causas	Proposta de intervenção	Objetivos específicos
<ul style="list-style-type: none"><li>- Falta de motivação e sobrecarga dos colaboradores e reduzida coesão entre colaboradores</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Baixa remuneração salarial</li><li>- Pouca voz ativa na instituição</li><li>- Tensão entre colaboradores-chefias intermédias e colaboradores-colaboradores</li><li>- Ausência de sentimento de pertença à instituição</li><li>- Dificuldade em separar os interesses pessoais do profissional</li><li>- Sobrecarga profissional</li><li>- Ausência de espaços de partilha</li></ul>	<b>Promoção de dinâmicas de grupo com os colaboradores para contribuir para melhorar as relações de grupo e as relações com os idosos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Promoção da motivação dos colaboradores, através da escuta e partilha das suas expectativas e dificuldades profissionais</li><li>- Minimizar a interferência do desgaste físico e psicológico através de dinâmicas que ajudem na comunicação e na gestão de conflitos</li><li>- Direcionar os colaboradores para se centrarem nos aspetos positivos da profissão, valorizando a importância social da mesma</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Necessidade de cumprir as tarefas com rapidez, reduzindo o tempo dedicado aos utentes</li></ul>			
<ul style="list-style-type: none"><li>- Interferência do desgaste dos colaboradores na qualidade dos cuidados</li></ul>			
<ul style="list-style-type: none"><li>- Desgaste físico e emocional dos colaboradores.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Trabalho com pessoas dependentes e com demência</li><li>- Dificuldade em manter um diálogo com os utentes</li><li>- Ausência de técnicas humanistas para lidar com os utentes</li></ul>	<b>Promoção da formação para os colaboradores de forma a melhorar os cuidados prestados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Focalizar a importância do papel do cuidador no decorrer da prestação de cuidados</li><li>- Dar a conhecer a filosofia da Humanidade</li><li>- Aperfeiçoar possíveis estratégias para conhecer os sinais e sintomas das doenças mentais e como reagir/atuar face ao comportamento dos utentes</li><li>- Relembrar os conhecimentos relativos aos primeiros socorros direcionados à população idosa</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Qualidade dos cuidados aos utentes deficitária.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Falta de conhecimentos acerca das patologias dos utentes</li><li>- Falta de sensibilidade para a vertente mais humana no ato de cuidar</li><li>- Dificuldade em gerir o tempo</li></ul>		



Problema identificado	Possíveis causas	Proposta de intervenção	Objetivos específicos
- Ausência de motivações intrínsecas e extrínsecas para o desempenho da profissão	- Atribuição de pouca importância à profissão pelos colaboradores - Falta de espírito de equipa - Ausência de participação na definição dos critérios de avaliação de desempenho	<b>Aperfeiçoamento da avaliação de desempenho e construção de um sistema de recompensas</b>	- Estimular o diálogo entre colaboradoras para a construção de um plano de avaliação assente em indicadores nos quais se reconheçam - Promoção da motivação laboral através da criação de um sistema de recompensas - Consciencialização da importância do papel do Ajudante de Lar na instituição

### Avaliação geral do projeto

Relativamente às diversas ações propostas, criou-se uma folha de registos de participação e um questionário individual de satisfação da sessão. Por outro lado, avaliou-se cada dinâmica, considerando os critérios de avaliação apresentados por Guerra (2000): a adequação, a pertinência, a eficácia, a equidade e o impacto de cada dinâmica.

O projeto de formação deu provas de se adequar à realidade uma vez que todos os temas propostos foram ao encontro das dificuldades sentidas pelos colaboradores, identificadas nos inquéritos aplicados na fase de diagnóstico. Contudo, nem todas as propostas foram realizadas. A sessão: “Primeiro Socorros à População Idosa” não se realizou devido à falta de feedback do formador e a sessão sobre a “Psicologia do Idoso: mudanças comportamentais, sintomas e como lidar” não se realizou devido a constrangimentos laborais da formadora. No entanto, estes temas ficaram como sugestões para as próximas formações a serem ministradas. Apontamos igualmente como limitação o facto de nem todos os colaboradores poderem aceder em igualdade de circunstâncias à formação, considerando as folgas e horários. Apesar das apreciações formuladas pelos colaboradores serem favoráveis à realização das formações, evidenciadas por alguns testemunhos: “É uma mais-valia para os funcionários e para os utentes haver estas formações” ou “Estas sessões permitem melhorar as nossas competências com as novas técnicas aprendidas”, o seu carácter mais teórico não pareceu despertar os mesmos para as mudanças necessárias, predispondo a uma certa continuidade e letargia dos *modus operandi*, “[deveriam] vir ao terreno para verificar se realmente com tanto trabalho é possível fazer o que a teoria diz!”







A proposta centrada nas “Dinâmicas de Grupo” mostrou adequar-se mais à realidade, pois a equipa apresentava problemas de coesão, de comunicação o que facilmente originava conflitos prejudiciais ao trabalho de equipa. Desta forma, o projeto possibilitou uma melhoria dos laços entre os colaboradores através da escuta ativa e da partilha de ideias e expectativas. Todas as sessões planeadas foram concretizadas. No entanto, e mais uma vez, nem todos os colaboradores tiveram as mesmas oportunidades de participação, pois a realização deste projeto colidiu em alguns momentos com o plano de férias, folgas e turnos. Contudo, é importante realçar que houve colaboradores que frequentaram as sessões, mesmo estando de folga. Foram estas sessões que mais impacto evidenciaram no trabalho de grupo, notando-se uma melhoria acentuada na comunicação entre colegas e a Diretora Técnica. Este projeto foi pensado exclusivamente para os colaboradores que se sentiram parte integrante da casa, fazendo com que a sua motivação, comunicação e empenho melhorassem.

O grau de satisfação dos participantes nestas sessões foi claramente elevado, expresso em comentários, tais como : *“A partilha de informações e a conversação são excelentes, devia haver mais sessões deste género, mas com mais tempo”*; *“Conseguimos compreender as dificuldades no trabalho de equipa e podemos melhorar o desempenho no dia-a-dia”*; *“Esta formação foi positiva, pois temos a possibilidade de resolver os problemas entre colegas e com a Diretora Técnica”*; *“Estas formações são positivas, porque nos dão ferramentas para sermos melhores funcionários”*.

Sem dúvida que este projeto superou as expectativas de todos aqueles que nele participaram, no entanto, é necessário que a instituição continue a estimular os colaboradores com espaços propícios à partilha de sentimentos e expectativas como de resolução de problemas vividos no quotidiano institucional, assim como a permanente renovação de conhecimentos e práticas inerentes à categoria profissional.

Por fim, no que diz respeito ao “Aperfeiçoamento do plano de avaliação de desempenho e construção de um sistema de recompensas”, este projeto não se realizou conforme os planos previamente pensados. Entendeu-se que poderia ser precoce trabalhar um plano de avaliação com os colaboradores, podendo perder-se tudo aquilo que havia sido conquistado previamente, sobretudo com as dinâmicas de equipa, tendo-se decidido trabalhar a avaliação de desempenho de uma forma mais discreta. A solução passou por adequar os critérios da avaliação à realidade dos ajudantes de lar, ouvindo as colaboradoras numa sessão de grupo destinada ao efeito, sobretudo com o propósito de fazer enaltecere o desempenho dos profissionais na concretização bem sucedida dos propósitos





da instituição: “É bom sermos elogiados no nosso desempenho”; “Estas formações dão-nos motivação para fazer mais e melhor!”. Com base nesta escuta ativa dos colaboradores, a estagiária na instituição procedeu a uma adaptação e melhoria dos itens da avaliação de desempenho, no sentido de facilitar o trabalho da Diretora Técnica no momento da próxima avaliação.

### Referências Bibliográficas

Araújo, R. (2014). *Humanidade: Uma Ferramenta do Cuidar em Cuidados Continuados. O Olhar do Educador Social*. Tese de Mestrado, Escola Superior de Saúde, Instituto Politécnico de Bragança.

Bataille, M. (1981). Le Concept de «ChercheurCollectif» dans la Recherche-Action. *Les Sciences de l'Éducation*, 2-31: 27-38.

Diogo, M., Ceolim, M. & Cintra, F. (2005). Orientações para idosas que cuidam de idosos no domicílio. *Revista Escola de Enfermagem USP*, 39(1): 97-102.

Fragoso, V. (2008). Humanização dos cuidados a prestar ao idoso institucionalizado. *Revista IGT*, 5(8): 51-61.

Guedes J. (2012). *Viver num Lar de Idosos. Identidades em Risco ou Identidade riscada*. Lisboa: Coisas de Ler.

Gineste, Y.; Pellisier, J. (2008). *Humanidade- Cuidar e compreender a velhice*. Instituto Piaget. Lisboa.

Goffman. E. (1996). *Manicómios, prisões e conventos*. S. Paulo: Perspetiva.

Ferreira, M. (2012). *Ser cuidador: um estudo sobre a satisfação do cuidador formal de idosos*. Tese de Mestrado, Escola Superior de Saúde, Instituto Politécnico de Bragança.

Phaneuf, M. (2010). *O conceito de humanidade: uma aplicação aos cuidados de enfermagem gerais*. Acedido em 12 de Abril de 2013 em: [http://www.infressources.ca/fer/depotdocuments/O\\_conceito\\_de\\_humanitude\\_\\_uma\\_aplicacao\\_aos\\_cuidados\\_de\\_enfermagem\\_gerais.pdf](http://www.infressources.ca/fer/depotdocuments/O_conceito_de_humanitude__uma_aplicacao_aos_cuidados_de_enfermagem_gerais.pdf)

Pereira, F; Gomes, M; Galvão, A. (2012). *Ética e Humanidade no cuidado do idoso. Teoria e Prática da Gerontologia- Um guia para cuidadores de idosos*. Viseu: Psicosoma.

Tomasini, S; Alves, S. (2007). Envelhecimento bem-sucedido e o ambiente das instituições de longa permanência. *RBCEH, Passo Fundo*, 4(1): 88-102.

Sequeira (2010). *Cuidar de Idosos com Dependência Física e Mental*. Lisboa-Porto: Lidel.

Salyers, M, Fukui, S, Rollins, A, Firmin, R, Gearhart., et.al. (2014). *Burnout and Self- Reported Quality of Care in Community Mental Health*. Adm.

Sousa, M. (2011). O cuidador de acção directa a idosos: papel no sistema de cuidados. *Patient Care*, 16(171): 60-66.







## **El papel de la espiritualidad en la vida adulta: una mirada más cercana a los ancianos de Portugal**

Giuliana Casanova<sup>1</sup>

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*Instituto de Ciências Biométricas Abel Salazar de la Universidad de Porto*

### **Resumen**

El papel de la espiritualidad en el envejecimiento activo es un tema que no ha recibido mucha atención en el área de la salud y las ciencias sociales. Según Sadler y Biggs (2006), los intentos de examinar una posible relación entre la espiritualidad y el envejecimiento exitoso son pocos y han tenido lugar en su mayoría en América del Norte e Inglaterra. Este estudio exploratorio basado en 4 participantes portugueses nos da una mirada mas profunda a este tema. El estudio actual consistió en 4 participantes residentes de Porto, dos parejas casadas, con edades comprendidas entre 76 y 81 años. Los datos se recopilaron a través de 4 entrevistas semi-estructuradas con duración de 20 a 30 minutos. El análisis de los contenidos fue hecho por medio de un análisis temático. Las transcripciones se examinaron en busca de contenido relacionado con las áreas clave del estudio. Los resultados manifiestan tres temas principales que se encuentran compartidos en las cuatro entrevistas: el poder de la oración, la espiritualidad y no la religión y la importancia de la Fe. El objetivo de este estudio

---

<sup>1</sup> Máster en Servicio Social de la Universidad Internacional de la Florida en EE.UU. Alumna de maestría en Gerontología Social del Instituto Superior de Serviço Social de Porto y alumna de doctorado en Geriatria y Gerontología en el Instituto de Ciências Biométricas Abel Salazar de la Universidad de Porto. Email 190121003@issp.pt



exploratorio fue descubrir si la espiritualidad juega algún papel durante la etapa después de la jubilación y si de alguna manera tiene un impacto en el proceso de envejecimiento exitoso específicamente en el Bienestar Emocional. A pesar de que este estudio no se pueda usar para generalizar a la población portuguesa debido al corto número de participantes, proporciona resultados que muestran que la espiritualidad, no tanto guiada por la religión misma sino por la fe de cada uno de los participantes, crea un vínculo íntimo con un poder superior, en este caso Dios. Da a los participantes una sensación de bienestar emocional y apunta a que se conviertan en mejores versiones de sí mismos. Les ayuda a sobrellevar los estresores de la vida y los momentos difíciles. Concluye que la espiritualidad, además de ayudar y desempeñar un papel importante en el bienestar emocional de cada participante, también sirve como mecanismo de afrontamiento en momentos de necesidad para aliviar el dolor emocional y crear esperanza.

**Palabras Clave:** Envejecimiento Activo, Espiritualidad, Religión

## Introducción

La investigación en la etapa después de la jubilación es importante, especialmente debido al creciente número de poblaciones envejecidas en todo el mundo. De acuerdo con el Informe de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento de la Población Mundial 2019, para el 2050 1 de cada 6 personas en el mundo tendrá más de 65 años. Además, en 2019 había 703 millones de personas de 65 años o más en el mundo y se espera que este número siga creciendo con el tiempo. En este informe también se afirma que alrededor de 2/3 del total de la población de edad del mundo residirá en los países menos desarrollados y estará situada principalmente en el Asia sudoriental y en Europa. En todo el mundo, la supervivencia de las personas de edad sigue aumentando, se espera que las personas de 65 años o más vivan 19 años más para 2050 y, para finalizar, también se espera que las mujeres vivan más que los hombres; y se supone que para 2050 alcanzarán el 54% de la población mundial.

Para muchos, la vejez es una época en que las personas experimentan la última etapa de vida, mientras que, al mismo tiempo, la espiritualidad se considera una búsqueda de sentido en la vida. Aunque estos dos conceptos parecen ir en direcciones opuestas, hay muchos estudios que sugieren que están entrelazados (Chaves & Gil, 2015) La espiritualidad y la religión son





a menudo conceptos que van de la mano, pero no podemos asumir que sólo porque alguien particularmente no se considere miembro de una religión, no sea espiritual (McFadden, 2020) Tanto la religión como la espiritualidad ayudan a las personas en su camino de vida, para algunos puede ser a través de la facilitación de su papel en su comunidad, para otros alivia el dolor y la pérdida. Muchas de las investigaciones que se han hecho en el área de la Espiritualidad y el envejecimiento exitoso exploran esta relación y cómo juega un papel en las vidas de las personas. Teniendo en cuenta todo lo anterior, existe una necesidad aún más profunda de invertir no sólo en las políticas gubernamentales, el cuidado de la salud y otras necesidades sociales que esta población requiere, sino también de desarrollar formas de mejorar la investigación que amplíe nuestra comprensión de otros aspectos del envejecimiento como la Espiritualidad.

En Portugal, las condiciones de envejecimiento según el último INE (Instituto Nacional de Estadística), se predice que para el año 2060 la cantidad de población más joven disminuirá en comparación con el aumento de la población mayor de 65 años. Las bajas tasas de fertilidad y el aumento de la población de edad avanzada continuarán afectando a todas las diferentes áreas de desarrollo. Según el censo de 2011 del INE, más del 80% de la población portuguesa se considera religiosa. El hecho de que Portugal sea un país profundamente arraigado a la religión, hizo que encontrar una conexión entre la Espiritualidad y el envejecimiento exitoso, fuera un tema digno de investigación.

Es importante enfatizar que para el propósito de este estudio el enfoque será principalmente en lo que se llama Espiritualidad Positiva. Antes de discutir lo que es la espiritualidad positiva, enfoquémonos primero en lo que no es. Se entiende que la religión puede, en algunos casos, afectar negativamente a la salud mental y física. Puede ser restrictiva en lugar de liberadora y las creencias religiosas "pueden funcionar como una forma de justificar los sentimientos de odio, hipocresía y auto justificación" (Crowther, Parker, & Achebaum, 2000). Pertenecer a una determinada religión puede excluir a las personas de la búsqueda de atención médica e incluso tensar las relaciones entre las familias. Durante este estudio, se centrará principalmente en la espiritualidad positiva y el papel que desempeña durante la vejez y si afecta a diferentes áreas importantes para un envejecimiento exitoso.

Koenig, McCullough y Larson (2001) realizaron 17 estudios transversales en los que encontraron asociaciones positivas entre la religiosidad y el bienestar en los adultos mayores. Fry (2000) encontró que la religión y las variables espirituales como las prácticas espirituales y la participación religiosa



eran mejores predictores del bienestar que la salud física, el apoyo social o los eventos estresantes de la vida. Cohen y Koenig (2003) creen que la religión y la espiritualidad afectan a la salud física y mental de los adultos mayores. Las personas mayores tienden a encontrar un sentido de control a través de su religión, lo que puede ayudar a dar sentido a sus vidas. También puede ser la satisfacción con las relaciones que tienen con su familia, amigos y su Dios elegido, así como la relación que han construido dentro de la comunidad eclesiástica.

### **1. Propósito del Estudio Exploratorio**

El propósito de llevar a cabo esta investigación también se utilizará para el desarrollo de una futura tesis y sumar conocimientos al área del envejecimiento, específicamente relacionados con la población portuguesa. Enfocarse en el tema de espiritualidad en relación al envejecimiento exitoso, así como ayudar a los gerontólogos y otros profesionales de la salud a profundizar su comprensión sobre el tema para agregarlo como parte de sus propias prácticas privadas. Aunque la investigación se llevará a cabo con ciudadanos portugueses, la expansión de la investigación en esta área en particular también traerá consigo una mayor comprensión que puede ser utilizada a una escala más global. La espiritualidad es un concepto abierto para muchos individuos. El estudio proporciona un examen más detallado del papel personal que la espiritualidad desempeña en la vida de todos los participantes. El estudio busca avanzar en este marco conceptual, así como utilizar la espiritualidad como una herramienta para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. El propósito de esta investigación será descubrir cómo los ancianos perciben el significado de la espiritualidad y de qué manera la espiritualidad es una herramienta para el aprendizaje, el cambio y la adaptación que conduce a un envejecimiento exitoso.

### **2. Espiritualidad y Religión**

Para entender primero el papel que juega la espiritualidad en la última etapa de la vida, debemos entender el significado y la definición de la Espiritualidad y la Religión. Según Gerson (2001), las descripciones de la espiritualidad suelen incluir alguna referencia a un poder más grande que uno mismo, algo visto como Divino. Según Martins, Pinto, & Caldeira, (2015) la Espiritualidad es "una dimensión universal que invoca sentimientos de amor, fe, esperanza y confianza". La palabra deriva de espíritu que se relaciona "con el espíritu único de un individuo o su fuerza vital que desarrolla





una capacidad individual para trascender las leyes naturales permitiendo el acceso a una dimensión misteriosa". El espíritu empuja a los individuos a buscar un propósito y un significado, y a ayudar a sobrellevar especialmente en tiempos difíciles o de crisis. Cohen & Koenig (2003) entiende la espiritualidad como "una búsqueda personal para comprender las respuestas a las preguntas fundamentales sobre la vida, sobre el significado", y sobre la relación con lo sagrado o trascendente, que puede o no surgir del desarrollo de los rituales religiosos y la formación de la comunidad. La espiritualidad puede o no estar especialmente relacionada con un marco religioso, y puede basarse en experiencias religiosas o seculares o en una combinación de ambas. Ortiz & Langer (2001) afirman que para las personas mayores la espiritualidad es una suma de temas que incluyen: conexión, relación con un alto poder, poder para afrontar la adversidad y el cambio como la esperanza y la fe.

Por otro lado, la religión, aunque para algunos es diferente, muchos autores afirman que Religión y Espiritualidad van intercalados. Según Mitchell y Weatherly (2000), "la religión se refiere al aspecto organizado e institucionalizado de la formación de una iglesia y a las actividades que ocurren dentro de esa estructura. Estos aspectos son extrínsecos, lo que significa que son medibles mediante el uso de mediciones cuantitativas. Mientras que la Espiritualidad, es intrínseca y por lo tanto no es fácil de medir".

### 3. Espiritualidad Positiva

Hay un factor que falta en los modelos actuales de envejecimiento exitoso y es la espiritualidad positiva, "no está ligada a la raza, la etnia o la clase y promueve el bienestar y la prosperidad de uno mismo y de los demás". Implica la fusión tanto de la religión como de la espiritualidad (Crowther, Parker, & Achebaum, 2000) La espiritualidad positiva aumenta el propósito y el significado de la vida. La espiritualidad positiva se centra en los aspectos positivos de la espiritualidad o relacionados con el envejecimiento exitoso. Puede producir muchos resultados positivos y ayudar a un envejecimiento exitoso, ya que puede reducir la sensación de pérdida e impotencia que acompaña a la enfermedad y puede reducir el estrés y crear un mayor nivel de satisfacción en la vida en general, especialmente cuando se trata de eventos difíciles o enfermedades desafiantes. (Crowther, Parker, & Achebaum, 2000)







#### 4. Envejecimiento Exitoso y Bienestar Emocional

Es importante entender lo que es un envejecimiento exitoso. Puede definirse como un proceso en el que un individuo es capaz de lidiar activamente con su propio bienestar y calidad de vida. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el envejecimiento saludable como el proceso de desarrollo y mantenimiento de la capacidad funcional que permite el bienestar en la vejez. Cuando se dispone de oportunidades para lograr una buena salud, participar en actividades sociales y en la comunidad, así como sentirse seguro en su entorno. Todas estas definiciones de envejecimiento satisfactorio tienden a centrarse en un estado de ser óptimo, un alto nivel de salud física, psicológica y social, pero ignoran la dimensión de la espiritualidad. Algunas de las publicaciones disponibles sobre el envejecimiento exitoso han sido criticadas porque tienden a centrarse sólo en la salud física, lo que significa que el envejecimiento exitoso es visto como un proceso en el que hay una ausencia de enfermedad y discapacidad. Es importante, por el bien de este estudio de investigación, enfocarse en el área subjetiva del envejecimiento exitoso que incluye el bienestar emocional y cómo puede ser relacionado con la Espiritualidad. Alguien puede estar físicamente enfermo, pero aún así considerar que está envejeciendo bien.

La teoría del envejecimiento exitoso o también conocida como el modelo SOC por Baltes y Baltes (1995) selección, optimización y compensación, explica que a medida que las personas envejecen, se hacen conscientes de sus limitaciones y así comienzan a seleccionar qué actividades mantener y cuáles abandonar. Eligen optimizar las actividades que les proporcionan satisfacción y mayor gozo. Aprenden a compensar para alterar los objetivos y crean alternativas para las actividades que ya no pueden realizar. El modelo SOC refleja un enfoque más flexible e incorpora una perspectiva del curso de la vida. (Triado, 2007)

La Teoría de la Gerotranscendencia de Tornstam (1997), propone que "los individuos mayores experimentan un cambio de perspectiva, lo que significa que pasan de una visión materialista de la palabra a una más cósmica y trascendente". Se cree que este proceso aporta una sensación de sabiduría y satisfacción de vida. Tornstam describió estos cambios como divididos en 3 niveles: el propio, el cósmico y el social. El se refiere a pasar de estar preocupado sólo por el yo, los rasgos materiales o externos y comenzar a mirar hacia adentro; lo cósmico es un sentido más elevado de conexión con la naturaleza y el universo. Y social, donde la persona deja de estar interesada en mantener o desarrollar





relaciones distantes y se centra en el tiempo a solas para conocerse a sí misma y ser capaz de crear conexiones más profundas y significativas. (Sadler, 2006)

Para propósito de este estudio, el área central de interés será bienestar emocional como parte intrínseca del envejecimiento exitoso, abarca sentimientos positivos y satisfacción con la vida y tener la capacidad de enfrentar los retos de la vida de manera positiva. (Krause, 2003)

### **Hipótesis**

Impacto de la espiritualidad en el envejecimiento exitoso entre las personas de edad avanzada

1. La espiritualidad juega un papel importante en el proceso de envejecimiento activo específicamente en el área del Bienestar Emocional.

### **5. Metodología empírica**

Siendo que el principal propósito de este estudio es encontrar si existe una relación entre la Espiritualidad y el Envejecimiento Exitoso. Como la naturaleza de este estudio es exploratorio, la estrategia mas conveniente fue utilizar Estudio de Caso. Cada individuo de edad avanzada representa un estudio individual. El enfoque cualitativo proporcionará una comprensión más profunda de los puntos de vista de cada uno de los participantes sobre la espiritualidad y el significado que tiene en sus vidas. Se utilizará una muestra de conveniencia debido a los factores de accesibilidad. El tamaño de la muestra para este estudio será de 4 participantes. Aunque el muestreo de conveniencia no permitirá la generalización, puede añadir conclusiones importantes para orientar la investigación adicional en la esfera de la investigación (Bryman, 2004). La razón por la que se utilizarán las entrevistas es para buscar una comprensión más profunda de la pregunta en cuestión y una exploración de las opiniones de las personas mayores que tal vez no se puedan descubrir mediante pruebas estructuradas auto administradas o cuestionarios con preguntas cerradas. Las entrevistas en profundidad también son más beneficiosas cuando el tema de la investigación trata de temas más delicados como en este caso la espiritualidad. Estas preguntas tienen que estar relacionadas con el tema de la investigación y permitir que los participantes tengan espacio para expresar sus propias opiniones e ideas. (Kauffman & R, 1994)





**Participantes:** Los criterios para la selección de la muestra fueron residentes de 65 años o mas, jubilados, que residen en Oporto, Portugal, viviendo solos o con alguien. El estudio actual consistió en 4 participantes, dos parejas casadas, con edades comprendidas entre 76 y 81 años. Ambas parejas vivían solas en casa. Una pareja se identificó como cristiana evangélica; la otra pareja se identificó como católica. Todos los nombres utilizados en la discusión de los temas son seudónimos. Los detalles de la demografía de los participantes se muestran en la Tabla 1.

**6. Recopilación de datos:** se desarrolló un formulario para encontrar su información de fondo como edad, sexo, estado civil, nivel educativo, ocupación previa y afiliación religiosa. Los datos se recopilaron a través de 4 entrevistas en profundidad, utilizando una lista predeterminada de preguntas de la entrevista. La duración de las entrevistas fue una 20 a 30 minutos. Antes de comenzar las entrevistas, cada participante recibió un formulario de consentimiento que explicaba el propósito del estudio, su participación voluntaria y un acuerdo de confidencialidad. Todas las entrevistas fueron grabadas y transcritas.

**7. Procedimiento:** los datos se analizaron mediante análisis temático. Las interpretaciones finales de los datos reflejarán la comprensión del investigador de la experiencia de los participantes y la construcción de significado en relación con la religión y la espiritualidad y el papel que desempeña en la vida de cada participante.

**Tabla 1. Información demográfica del participante**

Seudónimo	Edad	Sexo	Estado Civil	Religión
Robert	81	M	Casado	Católico
Allan	78	M	Casado	Evangélico
Lori	80	F	Casado	Católico
Carla	74	F	Casado	Evangélico

La guía de la entrevista se utilizó para estimular la discusión en torno a tres áreas clave:





1. La vida después de la jubilación
2. Definición de espiritualidad o religión y
3. El papel que cada uno juega en sus vidas.

## 8. Análisis de datos

Los datos se analizaron mediante análisis temático. Las transcripciones se examinaron en busca de contenido relacionado con las áreas clave del estudio discutido anteriormente. El investigador buscó las transcripciones identificando diferentes códigos que aparecieron, en todo momento, leyendo y releando las transcripciones. Este análisis temático se realizó manualmente, haciendo anotaciones, creando códigos y luego agrupándolos en temas. La interpretación final refleja la comprensión del investigador de cada una de las experiencias de los participantes relacionados con la religión y la espiritualidad y el papel que desempeña en su vida. Los resultados del análisis temático manifiestan tres temas principales diferentes que se encuentran compartidos en las cuatro entrevistas: el poder de la oración, la espiritualidad y no la religión, la importancia de la fe.

En el tema del poder de la oración, se descubrió que tres de los cuatro entrevistados compartían la creencia de que la oración es beneficiosa para ellos mismos en términos de su bienestar. Sienten que rezar les da un espacio para hablar con Dios y tener una conexión directa con él. Se dedican a este ritual con regularidad. Por ejemplo, Carla explica: "Rezo porque creo que Dios existe, creo que debemos rezar, que debemos pedir y también ofrecer nuestra gratitud". Lori expresa que se dedica a rezar diariamente "Rezo todos los días, en la mañana y en la tarde. Siento que rezar es bueno, me siento más cerca de Dios y me trae paz y tranquilidad a mi corazón Robert también siente que rezar tiene beneficios positivos en su vida" Prefiero rezar, hay momentos durante mi rutina diaria que me reservo a orar, siento que crea proximidad a Dios. Siento que rezar es muy importante para mí, rezar a veces me deja sin palabras"

En el tema Espiritualidad y no Religión, los cuatro entrevistados sienten que la espiritualidad es lo que crea una conexión entre ellos y Dios, no centran tanto su atención en la Religión. Por ejemplo, Allan dice: Tengo fe, fe en el Creador, todas estas políticas, lo que llamo Política Religiosa no quiero, no creo Al mismo tiempo, Carla dice: " Religión para ya no significa nada Veo gente y no quiero saber el nombre de su iglesia, eso no importa ". Robert también comparte su opinión al respecto: "La espiritualidad para mí es lo más





importante, significa creer en los valores más importantes para mi corazón, para mí es esta relación íntima con Dios"

El tema de la importancia de la fe, este tema parece ser el área donde cada uno de los participantes dedicó gran parte de su tiempo. Cada uno de ellos se enfoca en el aspecto positivo que tiene su fe en su bienestar psicológico y emocional, así como en el poder que algunos creen que ha tenido en su salud, la salud de sus seres queridos y lo atribuyen a los eventos positivos que han ocurrido en su vida por eso. La fe también es vista como una forma de enfrentar los desafíos de la vida y se utiliza como una herramienta para motivarlos a convertirse en mejores versiones de sí mismos. Por ejemplo: Carla dice: "Mi fe significa mucho para mí, porque si no creyera en algo, mi vida no tendría sentido, creo que mi fe me hace una mejor persona". Ella también dice: "El hecho de que creo en Dios, fue una de las mejores cosas que me han pasado en la vida. Cuando llegué a conocer a Dios, fue lo mejor que me ha pasado. Las personas enfrentan sus problemas de manera diferente cuando conocen a Dios". Allan dice "Creo que Dios existe, creo que curó a mi hijo y mi esposa también lo cree". Lori dice: "Mi fe es muy importante para mí, nos hace mejores personas. Mi fe es muy importante y es importante para que sigamos adelante", "Mi fe me ayuda a vivir la vida con felicidad, mi fe me ha ayudado a superar los obstáculos en la vida y me ha ayudado a lograr todo lo que tengo hoy ". Y finalmente Robert dice: "Creo que mi fe me ayudó a enfrentar la muerte de mi madre", "Creer en Dios me ha ayudado a comprender el valor de todo lo que tengo, mi familia y mis amigos, y todas las cosas buenas que han sucedido en mi vida ".

## 9. Resultados

Con base en los resultados de este estudio, se puede concluir que la espiritualidad, no tanto guiada por la religión misma sino por la fe de cada uno de los participantes, crea un vínculo íntimo con un poder superior, en este caso Dios. Da a los participantes una sensación de bienestar emocional y apunta a que se conviertan en mejores versiones de sí mismos. Les ayuda a sobrellevar los estresores de la vida y los momentos difíciles. Por lo tanto, se puede concluir que la espiritualidad, además de ayudar y desempeñar un papel importante en el bienestar emocional de cada participante, también sirve como mecanismo de afrontamiento en momentos de necesidad para aliviar el dolor emocional y crear esperanza. Si nos referimos a las teorías mencionadas al comienzo de este proyecto, en términos de la teoría de la gerotranscendencia, el enfoque del





participante ha cambiado del trabajo y de tener una vida ocupada trabajando para proporcionar a la familia, a el desarrollo de una relación más cercana con Dios y valorando lo importante. Por ejemplo, Robert 3 dice: "Olvidé valorar a mi familia, porque estaba tan concentrado en el área material y dándole a mi familia una buena vida que perdí de vista lo que es valioso. Ahora valoro más mi relación con Dios y cuánto significa mi familia para mí". Allan también dice: "Solía trabajar mucho, tenía muchas preocupaciones, ahora vivo mi vida más pacífica"

## 10. Discusión General

Al explorar las limitaciones de este estudio, es importante tener en cuenta que esta investigación exploratoria fue un estudio cualitativo que explora solo las percepciones de 4 adultos mayores. En consecuencia, no es posible generalizar los hallazgos a todos los adultos mayores en Portugal. Sin embargo, los hallazgos han abierto la discusión y la puerta a un proyecto de investigación futuro mucho más grande. Al reflexionar sobre estudios de investigación y otros hallazgos, por ejemplo, Krause (2003) también descubrió que los adultos mayores dependen de su religión y espiritualidad en los momentos de necesidad, buscando apoyo, consuelo y seguridad a través de su relación con Dios.

El número de personas mayores continuará aumentando en las próximas décadas, por lo tanto, explorar el área de espiritualidad y religión es imprescindible para promover el bienestar y el envejecimiento exitoso. En términos de implicaciones de política y atención social, este tipo de investigación puede aumentar la importancia de las agendas políticas para ampliar su enfoque en la integración de la espiritualidad a los programas orientados hacia los ancianos y promover el envejecimiento exitoso. Es importante hacer posible que los adultos mayores continúen creciendo en su fe y bienestar espiritual. Por lo tanto, es necesario que los profesionales del trabajo social gerontológico comprendan no solo el significado de la espiritualidad en la vida de los adultos mayores, sino que también comprendan su propia identidad espiritual para proporcionar servicios éticos y de apoyo que se ajusten a las necesidades del individuo. Solo de esta manera es que podremos como profesionales en el área de la salud, garantizar que nuestros pacientes puedan experimentar la etapa de la vejez exitosamente, abarcando no solo las necesidades físicas sino teniendo en cuenta una visión holística.





## Referências bibliográficas

AFFAIRS, U. N. (2019). *World Population aging*. Retrieved from UN.org: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Highlights.pdf>

Bryman, A. (2004). *Social Research Methods. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Chaves, L., & GIL, C. (2015). Older's people's concepts of spirituality, related to aging and quality of life. *Ciencia e Saude Coletiva*, 20(12): 3641-3652.

Cohen, A., & Koenig, H. (2003). Religion and Spirituality in the Biopsychosocial Model of Health and Ageing. *Ageing International*, 28: 215-241.

Crowther, M.; Parker, M., & Achebaum, W. L. (2000). Rowe and Khan's Model of Successful Aging Revised: Positive Spirituality-The forgotten Factor. *The Gerontologist*, 42(5): 613-620.

David, G. (2001). *Religion and Spirituality : Advancing the Meaning in Later Life*. Haworth Press, Inc.

Estatística, I. N. (2017). *Projeções de População Residente*. Retrieved from INE : [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=277695619&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=277695619&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)

Fry, P. (2000). Religious Involvement, spirituality and personal meaning for life: Existential predictors of psychological well being in community residing and institutional care elders. *Aging and Mental Health*, 4: 375-387.

Gerson, D. (2010). Aging, religion, and spirituality: Advancing meaning in later life. *Journal of Religion and Social Services*, pp. 129-140.

Kauffman, R. S. (1994). In Depth Interviewing. In J. Gubrium, *Qualitative Methods in Aging Research* (pp. 123-136). California: Sage Publications.

Koenig, H., & McCullough, M. &. (2001). *Handbook of Religion and Health*. Oxford: Oxford University.

Krause, N. (2003). Religious meaning and subjective well being in late life. *The Journal of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 58(3): S160-S170.

Kumari, S., & Sharma, A. (2018). Spirituality: A tool for learning, change and adaptation of elderly in changing Indian Family. *International Journal of Learning and Change*, Vol 10. N 1.

Martins, A.; Pinto, S., & Caldeira, S. (2015). Translation and adaptation of the Spirituality and Spiritual Care Rating Scale in Portuguese palliative care nurses. *Revista de Enfermagem Referencia*, 4(4).

McFadden, S. &. (2020). Religious and Spiritual Supports for Late-Life Meaning. *Generations*, pp. 6-11.

Mitchell, J. &. (2000). Beyond church attendance: religiosity and mental health among rural older adults. *Journal of Cross-Cultural Gerontology* , Vol 15 pp. 37-74.





Moleiro, C., & Freire, J. (2015). Religiosity, Spirituality, and Mental Health in Portugal: A call for conceptualization, relationship, and guidelines for integration ( A theoretical review). *Revista Psicológica*, Vol 29 pp. 17-32.

Ortiz, L. P., & Langer, N. (2001). Assessment of Spirituality and Religion in Later Life. *Journal of Gerontological Social Work* ,pp. 5-21.

Romeiro, J., Martins, H., & Pinto, S. &. (2018). Review and Characterization of Portuguese Theses, Dissertations and Papers about Spirituality in health . *Religions*.

Sadler, E. &. (2006). Exploring the Links between Spirituality and Successful Aging. *Journal of Social Work Practice*, pp. 267-280.

Salem, R., & Kham, A. (2015). The impact of Spirituality on Well being Among Old People. *The International journal of Indian Psychology*, Vol 2, Issue 3.

Shaw, R., & Gullifer, J. &. (2016). A qualitative study of older Adults. *Ageing International* , pp. 311-330.

Triado, C. (2006). *Psicologia de la Vejez*. Alianza Editorial .

Williamson, J., Karp, D., & Dalphin, J. (1977). *The research Craft: An introduction to Social Science Methods*. Toronto: Little Brown and Company .

Wink, P. &. (2002). Spiritual development across the adult life course: Findings from a longitudinal study . *Journal of Adult development*, pp. 79-94.







## **Projeto Porto.Importa-se: caracterização dos residentes seniores dos bairros de habitação social e do seu risco de isolamento social**

Sara Melo

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*Instituto de Sociologia da Universidade do Porto*

Joana Guedes

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*CLISSIS – Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*

Hélder Alves

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*INESC TEC*

Sidalina Almeida

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*CLISSIS – Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*

Berta Granja

*Instituto Superior de Serviço Social do Porto*

*CLISSIS – Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*

### **Resumo**

Neste trabalho pretendemos dar conta do trabalho desenvolvido no âmbito do projeto Porto.Importa-se, fruto de uma parceria entre o Instituto Superior de Serviço Social do Porto e a Domus Social - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EM. O objetivo do projeto visa a caracterização gerontológica dos residentes seniores dos complexos habitacionais do município e a identificação de eventuais situações de risco de isolamento social, entendido como estando associado à privação de contactos e interação com pessoas significativas, designadamente familiares, amigos e vizinhos





(Lubben, 1988). A concretização deste objetivo impôs a elaboração de um diagnóstico gerontológico que foi orientado por um protocolo de recolha de informação assente em sete dimensões: (1) caracterização sociodemográfica; (2) recursos económicos; (3) recursos sociais; (4) condições de habitação e segurança; (5) atividades de vida diária; (6) saúde e (7) utilização de serviços. A amostra saldou-se em 2390 casos, contando como critérios da amostra o facto viverem sós e terem mais de 70 anos ou viverem em casal e terem mais de 75 anos. O trabalho de terreno permitiu chegar a 1212 inquiridos (50,7% do total), não sendo possível inquirir os restantes por motivos distintos. De referir que a maioria dos inquiridos da amostra é do sexo feminino (74%) e mais de metade são pessoas com 80 e mais anos (59%). São pessoas com baixas qualificações escolares; 28% foram operários, 26% trabalhadores não qualificados de várias áreas de atividade e 37% da população inquirida apresenta rendimentos abaixo dos 499€.

Da totalidade dos inquiridos, 47% experimentam o sentimento de solidão, 42% não veem familiares e amigos tantas vezes quanto as que gostariam e 35% (n=403) encontram-se em risco de isolamento social. Após discussão apurada destes casos por parte da equipa, foi possível chegar a 208 casos de severo risco de isolamento social, posteriormente objeto de tratamento pela equipa de terreno e pelos parceiros locais, a fim de se proceder à necessária intervenção, tendo por objetivo último a atenuação do isolamento social.

**Palavras-chave** - Isolamento Social; Pessoas Idosas; Projeto PORTO. IMPORTA-SE; Diagnóstico Gerontológico

### **O isolamento social das pessoas Idosas**

O isolamento social das pessoas mais velhas que decorre de múltiplos fatores e expressa-se geralmente por um baixo envolvimento na vida em comunidade e por um certo retraimento social, impõe-se como um dos principais flagelos da sociedade contemporânea e um dos grandes desafios para a definição de políticas sociais e de projetos e estratégias de intervenção social. Este problema/desafio do isolamento social adquiriu atenção redobrada no contexto pandémico em que nos encontramos, na sequência das dolorosas medidas de distanciamento social que em muito têm contribuído para o definhamento dos laços e das oportunidades de interação social. Todos os seres





humanos desenvolvem a necessidade intrínseca de se manterem conectados com outros, dando origem a que este distanciamento seja sentido como algo profundamente artificial e “antinatural”.

Com a necessidade de se refugiarem em casa, muitas pessoas idosas perderam as formas usuais de se conectarem com as redes de suporte primário e com as entidades provedoras de serviços sociais e de saúde, passando a estar muito (mais) tempo sozinhas. Neste sentido, as estratégias tradicionais para envolver os idosos tornaram-se obsoletas se considerarmos o “novo normal”. Locais de refeição, atividades sociais e de exercício físico, interações pessoais relacionadas com a saúde ou com atividades recreativas, compromissos voluntários e de emprego estão, entre as oportunidades de envolvimento social, suspensas (Berg-Weger & Morley, 2020).

Impõe-se, pois, refletir sobre as consequências que o isolamento social provoca nos mais velhos e delinear estratégias, no campo da intervenção social, que atenuem o risco de perda das conexões sociais. Para tal, torna-se imprescindível dedicar especial atenção ao diagnóstico das necessidades contínuas dos idosos, sobretudo ao nível da sua inserção em redes sociais, que conduza ao desenvolvimento de intervenções baseadas em evidência dirigidas ao tratamento deste fenómeno (Berg-Weger & Morley, 2020). Urge, pois, acautelar uma cuidadosa avaliação da estrutura e frequência de contactos e do grau de satisfação com os mesmos, ajudando a clarificar a realidade social e relacional de cada pessoa idosa.

São vários os fatores associados ao risco de solidão e isolamento social das pessoas idosas, tais como viver em contexto rural, a idade avançada, morar sozinho ou em estrutura residencial, viuvez, baixo nível de escolaridade e rendimento, mau estado de saúde, baixo nível funcional, a falta de visão e a perda auditiva e falta de amigos (Savikko, Routasalo, Tilvis & Strandberg, 2005).

Em Portugal, nove em cada dez idosos em tratamento médico sofrem de solidão, ou seja, 91% dos idosos seguidos nos cuidados de saúde primários, sendo que um terço reporta mesmo níveis graves de solidão (Pimenta, 2019). Estes factores acentuam-se, como referimos, num contexto agudizado pela crise pandémica que enfrentamos e pela decorrente diminuição ou mesmo suspensão de alguns apoios sociais prestados em contexto comunitário.

Tratando-se de um problema estrutural da sociedade portuguesa, acentuado pelos condicionalismos circunstanciais que enfrentamos, este fenómeno requer, mais do que nunca, um estudo e diagnóstico contínuo com vista à definição de intervenções adequadas.



## **O Projeto Porto. Importa-se**

O projeto Porto.Importa-se surgiu das inquietações vivenciadas pelos técnicos da Domus Social – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EM, que no seu quotidiano profissional se deparavam com situações de idosos com graves fragilidades, sobretudo relacionadas com risco de isolamento social. A partir daqui, e em parceria com o Instituto Superior de Serviço Social do Porto, desenvolveu-se um projeto de trabalho com o propósito de identificar os fatores que contribuem para a situação de risco de isolamento social de pessoas idosas residentes nos agrupamentos de habitação social da cidade, entendendo o isolamento como estando associado à privação de contactos e interação com pessoas significativas, designadamente familiares, amigos e vizinhos (Lubben, 1988), assumindo que esta privação decorre de um nível geralmente baixo de envolvimento na vida em comunidade e de um certo retraimento social que, não raras vezes, está presente na vida das pessoas idosas. Para tal, considerou-se fundamental elaborar um diagnóstico gerontológico consistente que espelhasse as principais características da população idosa residente nos bairros de habitação social do município do Porto, em particular, aquelas que enfatizassem a rede social e a consistência de relações interpessoais dos mais velhos, ou sobretudo, a sua ausência. Para além da aplicação do protocolo de recolha de informação, foi levada a cabo, ao longo destes 2 anos, uma estreita e regular discussão dos casos diagnosticados como estando em risco de isolamento social, discussão essa alimentada entre a equipa de trabalho envolvida no terreno, por forma a que a triagem em torno das situações de risco fosse o mais ponderada e refletida. Em momentos posteriores, estes casos de risco foram, igualmente, objeto de análise e acompanhamento no terreno pelos parceiros locais (ex. juntas de freguesia, RLIS, Saúde, IPSS's) trabalho progressivamente assente numa metodologia de gestão de caso. Pretendia-se que todos os casos de risco de isolamento social fossem conhecidos pela comunidade local, sendo expectável que o projeto se pudesse vir a alargar a outras amostras e contextos residenciais da cidade.

### **Abordagem metodológica**

Para diagnosticar as situações de pessoas idosas em risco de isolamento social foi necessário elaborar de um diagnóstico gerontológico das pessoas mais velhas residentes nos complexos de habitação social da cidade do Porto.





Para tal, e na impossibilidade de chegar até todos os agregados que incluíssem pessoas idosas, definiu-se uma amostra sobre a qual se fez incidir o trabalho: ter  $\geq 70$  anos de idade e viver só; ter  $\geq 75$  anos de idade e viver em casal.

Foram identificadas 1687 pessoas para o primeiro critério e 426 casais para o segundo critério, o que perfaz um total de 2539 indivíduos a inquirir, distribuídos pelas várias Freguesias e União de Freguesia da cidade. Após uma verificação levada a cabo pela Domus Social que conduziu a que fossem retiradas 149 pessoas da amostra inicial, tivemos como ponto de partida para o trabalho de diagnóstico 2390 pessoas. A abordagem ao terreno permitiu-nos chegar efetivamente a 1212 inquiridos (50,7% do total), não sendo possível inquirir os restantes por motivos muito distintos: por força das leis da vida, 164 pessoas do nosso universo faleceram no decorrer destes dois anos de trabalho; 287 não quiseram responder às questões, nem participar no projeto; 538 pessoas não foi possível contactar por nunca abrirem a porta de casa e/ou não comparecerem a atendimentos na Domus Social e 102 entregaram a chave da casa no decorrer do processo, entre outras razões.

Tendo em conta a dimensão da amostra, desenvolvemos uma abordagem metodológica de cariz quantitativo, com recurso à aplicação de um *Protocolo de Recolha de Informação* versando sobre 7 áreas de análise: caracterização sociodemográfica, recursos económicos, recursos sociais, condições de habitação e segurança, utilização dos serviços da comunidade, situação de saúde, e capacidade para a realização das atividades da vida diária. Este *Protocolo de Recolha de Informação* foi objeto de reflexão aprofundada por parte de toda a equipa do projeto e contou ainda com os contributos de um conjunto de consultores do projeto que, pelo seu saber e experiência neste domínio, legitimaram a qualidade científica deste instrumento. O mesmo foi, posteriormente, validado pelos técnicos e responsáveis envolvidos por parte da Domus Social.

Todos os inquiridores de terreno foram preparados pela equipa do projeto, tendo sido feita formação e definidos procedimentos de atuação, aperfeiçoados permanentemente no confronto com as dificuldades objetivas que o desafio colocava. Para além da recolha de informação quantitativa, foi dada indicação aos inquiridores para registarem outra informação adicional, de natureza qualitativa, que fosse útil para a discussão dos casos identificados como os mais vulneráveis, a fim de se proceder à intervenção. Do ponto de vista ético, foram salvaguardados os princípios do consentimento informado (obtido por escrito) e da confidencialidade dos dados prestados.



A análise estatística dos dados utilizou o programa informático *IBM® SPSS® Statistics for Windows*, versão 25.0 (*IBM Corp., Armonk, N.Y., USA*). Numa primeira fase, com vista a descrever e a caracterizar a amostra em estudo, foi feita uma análise descritiva dos dados em função da natureza das variáveis em estudo. Calcularam-se as seguintes medidas: frequências absolutas (número de casos válidos – n.<sup>o</sup>); frequências relativas (percentagem de casos válidos - %); estatísticas descritivas de tendência central (média, mediana e moda); de dispersão (desvio padrão); de assimetria e de curtose; e ainda, os valores extremos (mínimo e máximo). Nas questões de resposta múltipla, as percentagens de resposta apresentadas dizem respeito ao total de casos válidos (% de casos). Numa segunda fase, de acordo com os objetivos do trabalho, foram realizados cruzamentos bivariados de variáveis sob a forma de tabelas de contingência recorrendo ao teste do Qui-quadrado para duas amostras independentes. Todos os testes estatísticos foram executados considerando um erro de Tipo I de 5%. A exploração numérica dos dados foi acompanhada, sempre que considerado pertinente, de representações gráficas (Maroco, 2018).

## Participantes

Através da análise aos dados sociodemográficos (ver Quadro 1), podemos apurar que a maioria dos inquiridos da amostra é do sexo feminino (74%), têm em média 80.9 (d.p.= 5.7) anos de idade, situando-se entre os 70 e os 97 anos, sendo que mais de metade da população considerada, 59%, inclui-se no grupo etário dos 80 e mais anos, tratando-se, pois, de uma população envelhecida. Relativamente ao grau de escolaridade, constata-se que este é bastante baixo: mais de metade dos inquiridos (58%) apenas possuem o “Ensino Primário/1.<sup>o</sup> CEB completo”; cerca de 23% “Sabe ler e escrever (sem ter completado o ensino primário)” e 13% “Não sabe ler nem escrever”. Quanto à profissão que desempenha/desempenhou, verifica-se que as profissões mais frequentes são: “Operários” (28%); “Trabalhadores não qualificados de várias áreas de atividade” (26%). Por fim, apurou-se que aproximadamente 37% apresenta rendimentos do agregado familiar abaixo dos 499€.





### Quadro 1: Caraterísticas sociodemográficas dos inquiridos

	nº	%
<i>Idade (média= 80,9; d.p.= 5,7)</i>		
< 80 anos	502	41,4
>= 80 anos	710	58,6
Total	1212	100
<i>Sexo</i>		
Masculino	318	26,2
Feminino	894	73,8
Total	1212	100
<i>Grau de escolaridade</i>		
Não sabe ler nem escrever	157	13,1
Sabe ler e escrever (sem ter completado o ensino primário)	272	22,7
Ensino Primário/1º CEB completo	695	57,9
Outro	76	6,4
Total	1200	100
<i>Código Nacional de Profissões - 1 dígito</i>		
Operários	327	27,8
Trabalhadores não qualificados	304	25,9
Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem	249	21,2
Pessoal dos serviços e vendedores	175	14,9
Outra profissão	121	10,3
Total	1176	100,0
<i>Rendimentos do agregado</i>		
Até 300 euros	61	6,7
De 301€ a 499€	273	30,1
De 500€ a 699€	270	29,8
De 700€ a 899€	158	17,4
De 900€ a 1499€	134	14,8
≥1500€	11	1,2
Total	907	100,0

Fonte: Inquérito Porto. Importa-se, 2019

### Principais Resultados

Da totalidade dos inquiridos, cerca de 47% experimentam o sentimento de solidão, 43% não veem familiares e amigos tantas vezes quanto as que







gostariam e 35% encontram-se em risco de isolamento social (ver Quadro 2). Para aferirmos esta variável usamos a escala de Lubben adaptada para a realidade portuguesa (Ribeiro et al., 2012), uma vez que nos permitiu diagnosticar o risco de isolamento social entendido como estando associado à privação de contactos e interação com pessoas significativas, designadamente familiares, amigos e vizinhos (Lubben, 1988).

### Quadro 2: relações sociais

	nº	%
<i>Sente-se sozinho/a?</i>		
Sim	536	47.1%
Não	603	52.9%
Total	1139	100.0%
<i>Vê os seus familiares e amigos tantas vezes quantas gostaria?</i>		
Sim	650	57.5%
Não	480	42.5%
Total	1130	100.0%
<i>Escala de Lubben</i>		
Sem Risco de Isolamento Social ( $\geq 12$ )	760	65.3%
Com Risco de Isolamento Social ( $< 12$ )	403	34.7%
Total	1163	100.0%

Fonte: Inquérito Porto. Importa-se, 2019

Dos inquiridos da amostra que afirmaram sentir-se sozinhos (47%), a larga maioria “vive sozinho/a” (72%), sendo que cerca de 20% vivem com o “cônjuge” (21%). Por outro lado, constata-se que para quem não se sente sozinho, aqueles que “vivem sozinhos/as” são cerca de 52% e os que vivem com o respetivo cônjuge são cerca de 40%. De uma forma geral, constata-se que o sentimento de solidão é mais evidente nos idosos que vivem sós, estando menos presente nos idosos que ainda vivem em maior número com o cônjuge. (ver Quadro 3).





**Quadro 3: sentir-SE sozinho e quem vive na sua casa**

		Sente-se sozinho/a?					
		Sim		Não		Total	
		nº	%	nº	%	nº	%
Quem vive consigo na sua casa	Vive sozinho/a	384	71,6	311	51,9	695	61,2
	Cônjuge	113	21,1	241	40,2	354	31,2
	Outros	52	9,7	71	11,9	123	10,8
	Total	536	100,0	599	100,0	1135	100,0

Fonte: Inquérito Porto. Importa-se, 2019

Verifica-se que existe uma relação de dependência significativa entre o declínio cognitivo e o sentimento de solidão ( $p<0.05$ ). A proporção de idosos que apresentam valores de declínio cognitivo é substancialmente superior nos que afirmaram sentirem-se sós (32%), face aos que não se sentem sós (23%) (ver quadro 4).

**Quadro 4: sentir sozinho e declínio cognitivo**

		Sente-se sozinho/a?					
		Sim		Não		Total	
		nº	%	nº	%	nº	%
Teste de declínio cognitivo -6 itens - TDC	< 10 (SEM declínio cognitivo)	341	68,1	444	76,6	785	72,6
	>= 10 (COM declínio cognitivo)	160	31,9	136	23,4	296	27,4
	Total	501	100,0	580	100,0	1081	100,0

Fonte: Inquérito Porto. Importa-se, 2019

Constata-se uma relação de dependência significativa entre a sintomatologia depressiva e o sentimento de solidão ( $p<0.05$ ). A proporção de idosos que





apresentam valores de provável depressão (48%) e de sintomatologia depressiva (15%) é substancialmente superior nos que afirmaram sentirem-se sós, face aos que não se sentem sozinhos, respetivamente 18% e 2.1% (ver quadro 5).

#### Quadro 5: sentir sozinho e sintomatologia depressiva

		Sente-se sozinho/a?					
		Sim		Não		Total	
		nº	%	nº	%	nº	%
Escala de Depressão Geriátrica - EDG	Sem Sintomatologia Depressiva (0-5 pontos)	186	37,1	466	80,2	652	60,2
	Provável Depressão (6-10 pontos)	239	47,6	103	17,7	342	31,6
	Com Sintomatologia Depressiva ( $\geq 11$ pontos)	77	15,3	12	2,1	89	8,2
	Total	502	100,0	581	100,0	1083	100,0

Fonte: Inquérito Porto. Importa-se, 2019

Relativamente à avaliação das atividades de vida diária (AVD), avaliadas através dos índices de Barthel (destinado a avaliar a capacidade de executar atividades básicas de vida diária) e do índice de Lawton (para avaliar as atividades instrumentais), constata-se, de igual forma, que existe uma relação de dependência significativa com o sentimento de solidão ( $p < 0.05$ ). Para ambos os índices, a proporção de casos que refletem a circunstância de ser “independente” é superior nos idosos que afirmaram não se sentirem sós (91% e 42%), face aos que se sentem sozinhos (82% e 29%) (ver quadro 6).





**Quadro 6: sentir sozinho e atividades de vida diária**

		Sente-se sozinho/a?					
		Sim		Não		Total	
		nº	%	nº	%	nº	%
Índice de Barthel	Totalmente a Moderadamente dependente (< 60 pontos)	22	4,1	13	2,2	35	3,1
	Ligeiramente dependente (60 a 89 pontos)	74	13,8	44	7,3	118	10,4
	Independente (>90 pontos)	440	82,1	543	90,5	983	86,5
	Total	536	100,0	600	100,0	1136	100,0
Índice de Lawton - IL	Independente (8 pontos)	156	29,3	250	41,9	406	36,0
	Moderadamente dependente (9-20 pontos)	324	60,9	309	51,8	633	56,1
	Severamente dependente (>20 pontos)	52	9,8	38	6,4	90	8,0
	Total	532	100,0	597	100,0	1129	100,0

Fonte: Inquérito Porto. Importa-se, 2019

Por fim, quanto à relação entre a auto avaliação subjetiva do estado geral de saúde e o sentimento de solidão, apurou-se que existe uma relação de dependência significativa entre estas duas variáveis ( $p<0.05$ ). Os idosos que avaliam a sua saúde como “Excelente/Boa” é substancialmente superior nos que afirmaram não se sentirem sós (34%), face aos que se sentem sozinhos (15%) (ver quadro7).



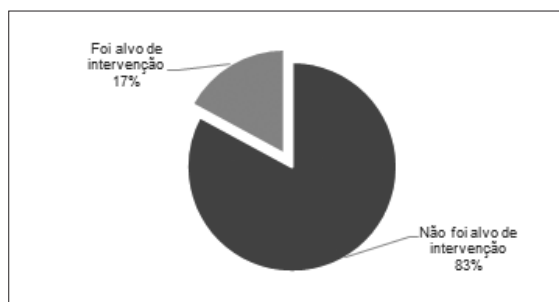
**Quadro 7: sentir sozinho e avaliação subjetiva de saúde**

		Sente-se sozinho/a?					
		Sim		Não		Total	
		nº	%	nº	%	nº	%
Auto avaliação subjetiva do estado geral de saúde	Excelente/ Boa	78	14,8	201	33,8	279	24,9
	Aceitável	300	57,0	329	55,3	629	56,1
	Má/Muito má	148	28,1	65	10,9	213	19,0
	Total	526	100,0	595	100,0	1121	100,0

Fonte: Inquérito Porto. Importa-se, 2019

Após discussão estreita, regular e apurada dos 403 casos iniciais que apresentaram risco de isolamento social, na sequência da aplicação do protocolo de recolha de informação definido e aplicado por parte da equipa do projeto, foi possível chegar a 208 casos de severo risco de isolamento social. Estas situações foram posteriormente objeto de tratamento pela equipa de terreno e pelos parceiros locais, a fim de se proceder à necessária intervenção, tendo por objetivo último a atenuação do isolamento social (ver Figura 1). Assim, do total da amostra inicial podemos referir que 17% dos casos abordados foram alvo de intervenção.

**Figura 1: Intervenção.**



Fonte: Inquérito Porto. Importa-se, 2019





Embora não seja objecto deste artigo refletir sobre as estratégias de intervenção levadas a cabo no projeto, elas abrangeram áreas como a promoção da saúde, o acesso à rede de respostas sociais comunitárias, a elevação dos recursos económicos, a monitorização dos casos pelas estruturas locais, o melhoramento da habitação e o acompanhamento jurídico. De destacar, finalmente, que a maior parte (71%) dos participantes do projeto cuja situação requeria algum tipo de intervenção menciona querer permanecer em casa recorrendo ao apoio de um Serviço de Apoio Domiciliário, caso no futuro a família não tenha condições de vir a cuidar de si.

### **Discussão dos Resultados**

Através deste estudo foi possível concluir que os participantes deste projeto eram sobretudo mulheres, maioritariamente acima dos 80 anos, com baixa escolaridade e baixos rendimentos.

Apurou-se, igualmente, que quase metade dos inquiridos experimentavam o sentimento de solidão, não estando em contacto com os seus familiares tantas vezes quanto as que desejariam. Com efeito, o isolamento social e a solidão são fatores de risco para uma saúde mental e física debilitada, fatores esses especialmente problemáticos na velhice se considerarmos a redução de redes sociais, a diminuição dos recursos económicos e as mudanças na estrutura familiar (Courtin & Knapp, 2017).

Se este dado foi constatado em período pré-pandémico é de supor que a solidão sentida se tenha enfatizado. As instruções políticas no sentido do distanciamento físico e do confinamento em casa, tem dado origem à entrega ao domicílio de compras, serviços ou medicamentos e ao evitamento de contactos com família e amigos, agudizando um isolamento das pessoas, sem precedentes. Este auto-isolamento necessário para reduzir a transmissão do vírus e minimizar a propagação do mesmo afeta desproporcionalmente as pessoas idosas cujos contactos únicos ou principais se situam fora do espaço doméstico, tornando prementes ações que possam contribuir para mitigar os seus efeitos nefastos. Estas estratégias de mitigação devem considerar, por isso, a morbilidade psicológica e psiquiátrica associada aos efeitos da pandemia. Dados recentes sobre a experiência do isolamento social e da solidão demonstram que a estrutura e o papel da rede social estão fortemente interligados com sintomas de ansiedade e depressão na população idosa em geral (Santini, et al., 2020), não havendo dúvidas sobre a relação entre a solidão, sobretudo dos que





vivem sós ou são viúvos e o desenvolvimento da depressão geriátrica (Kabátová, Putekova & Martinkova, 2016). No trabalho desenvolvido pudemos constatar, justamente, uma relação significativa entre o sentimento de solidão e a tendência para o declínio cognitivo e para a sintomatologia depressiva.

Contrariamente, as conexões sociais com um companheiro, uma família ou outros contextos coletivos aumentam as oportunidades de sobrevivência em situações difíceis ou ambientes hostis e conduzem a uma percepção de gasto de tempo iminentemente gratificante por relação ao tempo passado sozinho (Hawkey & Cacioppo, 2010).

Da mesma forma, foi possível perceber que as pessoas que mais evidenciavam esse sentimento de solidão eram aquelas que mais dificuldade tinham na realização das suas atividades de vida diária, quer fossem básicas ou instrumentais, bem como se associou significativamente o sentir-se só com uma pior avaliação do seu estado geral de saúde.

Efetivamente, as percepções de isolamento e solidão aumentam os sentimentos de vulnerabilidade e provocam deficiências na atenção, cognição, afeto e comportamento que afetam a morbidade e a mortalidade pelo impacto que causam nos mecanismos genéticos, neurais e hormonais (Hawkey & Cacioppo, 2010). É inegável, igualmente, que a solidão e o isolamento estejam associados a um pior desempenho cognitivo em adultos mais velhos (Shankar, Hamer, MacMunn & Steptoe, 2013), desprovidos que se vêm de contactos promotores de estímulos vários, designadamente conversacionais. Acautelando-se o risco de cair numa generalização abusiva, será de prever que uma parte expressiva das pessoas mais velhas com vulnerabilidade física e patologias crónicas esteja confrontada com maior risco de enfrentar sintomas graves de Covid-19, estando também por isso altamente susceptível aos efeitos deletérios do isolamento. A vivência desta patologia e o distanciamento físico que provoca ameaçam agravar sentimentos de solidão e podem produzir consequências negativas na saúde a longo prazo (Bavel, et al., 2020). Não obstante, constatamos que a maior parte das pessoas em risco de isolamento social aspiram a continuar nas suas casas com um serviço de apoio ao domicílio, mesmo que as suas famílias não possam cuidar de si.

Olhando para o isolamento social e para a solidão dos mais velhos como problemas significativos que devem ser colocados à esfera pública, e atendendo ao desejo manifesto da maioria de envelhecer em casa e na comunidade, caberá aos académicos mas também aos agentes políticos e comunitários um aprofundamento teórico e prático do conceito de *ageing in place*, com o propósito final





de garantirmos qualidade de vida para os mais velhos residentes na comunidade. Este projeto assume-se, pois, como um contributo nesse sentido.

### Referências Bibliográficas

Bavel, J. J., Baicker, K., Boggio, P. S., Capraro, V., Cichocka, A., Cikara, M., . . . Willer, R. (2020). Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nat Hum Behav* 4, 460-471.

Berg-Weger, M., & Morley, J. E. (2020). Editorial: Loneliness and Social Isolation in Older Adults during the COVID-19 Pandemic: Implications for Gerontological Social Work. *The journal of nutrition, health & aging*, 24(5), 456-458. Obtido de <https://doi.org/10.1007/s12603-020-1366-8>

Courtin, E., & Knapp, M. (2017). Social isolation, loneliness and health in old age: a scoping review. *Health and Social Care in the Community*, 25(3), 799-812. doi:10.1111/hsc.12311

Hawkley, L., & Cacioppo, J. T. (2010). Loneliness Matters: A Theoretical and Empirical Review of Consequences and Mechanisms. *Annals of Behavioral Medicine* 40(2), 218-27. doi:10.1007/s12160-010-9210-8

Kabátová, O., Putekova, S., & Martinkova, J. (2016). Loneliness as a Risk Factor for Depression in the Elderly. *Clinical Social Work Journal* 7(1), 48 - 52. doi:10.22359/cswhi\_7\_1\_05

Lubben, J. (1988). Assessing social networks among elderly populations . *Family & Community Health*, 11, 42-52. Obtido de Brandeis University: [https://www.brandeis.edu/roybal/docs/LSNS\\_website\\_PDF.pdf](https://www.brandeis.edu/roybal/docs/LSNS_website_PDF.pdf)

Marôco, J. (2021). *Análise Estatística com o SPSS Statistics*. Edições Sílabo.

Pimenta, P. (22 de Julho de 2019). Nove em cada dez idosos em tratamento médico sofrem de solidão. *Jornal Público*. Obtido em 21 de Junho de 2020, de <https://www.publico.pt/2019/07/22/sociedade/noticia/nove-dez-idosos-tratamento-medico-sofrem-solidao-1880745>

Santini, Z. I., Jose, P. E., Cornwell, E. Y., Koyanagi, A., Nielsen, L., Hinrichsen, C., . . . Koushede, V. (2020). Social disconnectedness, perceived isolation, and symptoms of depression and anxiety among older Americans (NSHAP): a longitudinal mediation analysis. *Lancet Public Health*, 5, e62-70. doi:10.1016/S2468-2667(19)30230-0

Savikko, N., Routasalo, P., Tilvis, R. S., & Strandberg, T. E. (2005). Predictors and Subjective Causes of Loneliness in an Aged Population. *Archives of Gerontology and Geriatrics* 41(3), 223-33. doi: 10.1016/j.archger.2005.03.002

Shankar, A., Hamer, M., McMunn, A., & Steptoe, A. (2013). Social isolation and loneliness: relationships with cognitive function during 4 years of follow-up in the English Longitudinal Study of Ageing. *Psychosom Med.*, 75(2), 161-170. doi:10.1097/PSY.0b013e31827f09cd







## **Cuidados de saúde a idosos e as instituições de assistência ou tratamentos continuados**

Ana Sofia Carvalho  
*Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto*

Márcia Oliveira  
*IPCA*

### **Resumo**

A velhice, por poder ser um período de vulnerabilidade, impõe um tratamento positivamente diferenciado. As políticas públicas que chamem a atenção para o problema do idadismo são muito importantes, pois o envelhecimento da população trará um aumento das patologias associadas a estas idades, sendo que um maior conhecimento desta realidade, assim como um acompanhamento mais eficaz dos utentes, pode ajudar a prevenir situações de dependência das pessoas idosas e de sobrelotação dos serviços de saúde no futuro.

Como medida positiva em matéria de saúde, deve ser salientada a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (regulada pelo Decreto-Lei nº 101/2006, de 6 de junho) que assume um papel prioritário na atenção aos idosos necessitados de apoio médico. Com efeito, a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados é constituída por um conjunto de instituições, públicas ou privadas, que prestam (ou virão a prestar) cuidados continuados de saúde e de apoio social a pessoas em situação de dependência, tanto na sua casa, como em instalações próprias. Resulta duma parceria entre os Ministérios do Trabalho Solidariedade e Segurança Social e da Saúde e vários prestadores de cuidados de Saúde e de Apoio Social. Nos Cuidados Continuados Integrados a pessoa em situação de dependência, independentemente da sua idade, recebe cuidados de saúde e apoio social. O objetivo é ajudar a pessoa a recuperar ou manter a sua autonomia e maximizar a sua qualidade de



vida. Trata-se de um conjunto de intervenções para promover a autonomia e melhorar a funcionalidade da pessoa em situação de dependência, através da sua reabilitação, readaptação e reinserção familiar e social.

O Estatuto do Cuidador Informal visa permitir a conciliação do cuidado com a vida profissional, mas também com o bem estar dos envolvidos no processo. Assim, um dos direitos do cuidador informal é beneficiar de períodos de descanso que visem o seu bem-estar e equilíbrio emocional, podendo por isso beneficiar, nomeadamente, da referência da pessoa cuidada, no âmbito da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, para unidade de internamento, devendo as instituições assegurar a resposta adequada.

Com o presente artigo almejamos contribuir para o esclarecimento da comunidade nestas matérias.

**Palavras-chave:** Idosos; Cuidados Continuados; Cuidador Informal; Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

## Introdução

Não podemos associar diretamente velhice e vulnerabilidade. É preciso reconhecer, no entanto, que a velhice é uma das circunstâncias que pode conduzir à vulnerabilidade social. Assim, o regime de proteção social das pessoas idosas, nomeadamente em matéria de cuidados de saúde, é da maior importância para evitar os efeitos negativos de uma eventual vulnerabilidade; este entendimento relaciona-se com o aprofundamento do Direito do Idoso (*Elder Law*), bem como com o desenvolvimento doutrinal e normativo dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas.

Há que ter em conta que existem situações e doenças associadas ao envelhecimento que implicam uma perda de capacidade para o autogoverno, e portanto, um estado de vulnerabilidade da pessoa idosa, devendo tal questão ser devidamente acautelada pelo ordenamento jurídico.

O artigo 72.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) sob a epígrafe “Terceira Idade”, modificado em 1982 e em 1997, consagra explicitamente os “específicos direitos das pessoas idosas (n.º 1), como típicos direitos sociais, aos quais correspondem determinadas imposições e obrigações estaduais (n.º 2)” (Canotilho e Moreira<sup>2007, p. 884</sup>). Nos termos do referido artigo, incumbe ao Estado promover uma política de terceira idade que respeite a autonomia pessoal do idoso. De notar que a política de terceira idade não pode ser uma política estatizante, antes devendo promover a construção



de redes de proximidade, no quadro da sociedade civil e ainda tendo sobretudo em conta a família, instituição fundamental da sociedade (cf. artigo 67.º, n.º 1 da CRP) e figura privilegiada no campo da velhice. Neste campo, as políticas públicas devem potenciar o alargamento das redes familiares, nomeadamente adotando medidas específicas para as pessoas que cuidam de familiares idosos ao mesmo tempo que exercem uma atividade profissional (Miranda e Medeiros, 2010, p. 1406).

A gestão social do cuidado, o apoio público e a maneira como os cuidados familiares e os cuidados institucionais estão relacionados através de políticas sociais sobre o tema são aspetos fundamentais na vida das pessoas idosas e suas famílias. Segundo José de São José, Portugal “insere-se no grupo de países onde vigora um «familiarismo implícito», que se caracteriza por uma baixa oferta de serviços sociais e por um sistema rudimentar de licenças para prestar cuidados, e de prestações sociais diretas e indiretas para compensar os custos do cuidar. Este «familiarismo implícito» reproduz as desigualdades de género na prestação de cuidados familiares, as quais desfavorecem as mulheres” (José, 2012, p. 64). Mais, como sugere Eekelaar, o cuidar implica também poder, embora seja esperado que, neste contexto, o seu uso seja benéfico. Em determinados casos, portanto, o papel do cuidador(a), apesar de ser exercido com boas intenções, pode ter consequências negativas chegando até, no pior cenário, a situações de maus-tratos (Eekelaar, 2006, pp. 178-179). Recorde-se que os defensores do modelo situacional, o mais recorrente na explicação dos maus-tratos em contexto de cuidados, costumam falar no stress do cuidador(a) como um fator de risco essencial para compreender a violência familiar contra pessoas idosa.

Para acautelar o bem-estar dos idosos, tentando garantir o seu enquadramento jurídico, a prestação de cuidados de longo prazo é uma questão fulcral. Embora nem todas as pessoas idosas estejam dependentes e necessitadas de cuidados, a evolução biológica e das doenças associadas com a velhice, incluindo as diferentes formas de demência, faz com que muitas pessoas idosas precisem de cuidados específicos. No preâmbulo da Estratégia de Proteção ao Idoso (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, de 25 de agosto), reconhece-se que “a idade avançada tem especificidades, designadamente no plano dos cuidados de saúde, do apoio social e do enquadramento familiar, bem como da tutela jurídica, que devem ser devidamente regulados, em ordem a garantir em todas as fases da vida o respeito pela dignidade da pessoa humana. Na verdade, os cidadãos idosos estão amiúde expostos



a práticas que atentam contra os seus direitos mais elementares, cuja defesa importa assegurar”<sup>1</sup>.

Como vimos, a crescente longevidade dos indivíduos tem riscos associados, como podem ser a exposição a doenças crónicas e incapacidades funcionais prolongadas, que podem determinar sofrimento e marginalização de muitas pessoas idosas. Os riscos associados à doença prolongada/crónica e à dependência têm um grupo de exposição muito significativo em Portugal, incidindo sobre cerca de um terço da população do país. Podemos definir dependência como “a situação em que se encontra a pessoa que, por falta ou perda de autonomia física, psíquica ou intelectual, resultante ou agravada por doença crónica, demência orgânica, sequelas pós-traumáticas, deficiência, doença severa e ou incurável em fase avançada, ausência ou escassez de apoio familiar ou de outra natureza, não consegue, por si só, realizar as atividades da vida diária” e doença crónica como “a doença de curso prolongado, com evolução gradual dos sintomas e com aspetos multidimensionais, potencialmente incapacitante, que afeta, de forma prolongada, as funções psicológica, fisiológica ou anatômica, com limitações acentuadas nas possibilidades de resposta a tratamento curativo, mas com eventual potencial de correção ou compensação e que se repercute de forma acentuadamente negativa no contexto social da pessoa por ela afetada”<sup>2</sup>.

Até ao presente, a socialização desta classe de riscos de longevidade tem sido reduzida. A resposta familiar tem prevalecido e a institucionalização em estruturas residenciais funciona como último recurso, quando as situações se tornam demasiado complicadas para serem geridas em família.

Com efeito, a mudança nas estruturas familiares nos últimos decénios, tem feito aumentar o número de pessoas sem retaguarda familiar perante os riscos de doenças e dependências prolongadas ou definitivas. A procura de oferta pública de cuidados de longa duração será, por isso, cada vez maior. Paralelamente, os custos dos cuidados profissionais ao domicílio são claramente superiores aos dispensados em instituições, por óbvias razões de economia de escala.

Uma possibilidade intermédia, com crescente adesão, é o recurso a cuidadores informais a domicílio, já que é privilegiada a permanência, tão prolongada quanto possível, dos idosos nas suas residências particulares, em detrimento da institucionalização em lares residenciais. Estas estruturas são vistas

---

<sup>1</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, de 25 de agosto.

<sup>2</sup> Ver artigo 3.º do Decreto-Lei nº 101/2006, de 6 de junho.





pela sociedade como sistemas fechados, quase guetos, para cuidar dos idosos cuja autonomia esteja diminuída. Após 2006, os cuidados de longa duração a disponibilizar à população em risco desenvolveram-se com o lançamento da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados. Incluem cuidados de saúde de largo espectro – de convalescença, de média e longa duração, paliativos – prestados em instituições ou, mais raramente, no domicílio dos utentes, associados a intervenções de assistência social, tudo englobado em gestão unificada envolvendo o Serviço Nacional de Saúde e a Segurança Social. A necessidade e procura de proteção pública contra estes riscos de longevidade continuará a manifestar-se de forma intensa, sendo expectáveis as dificuldades de parte da população com menores recursos para lidar com tais riscos (Mendes, 2011). Tenha-se em conta que, em Portugal, os idosos têm uma taxa de exposição ao risco de pobreza acima de 20%.

### **1. Cuidados de saúde a idosos e as instituições de assistência ou tratamento continuados**

Na CRP afirma-se a igualdade perante a lei no artigo 13.º e outras normas nela existem que a reiteram, nomeadamente o artigo 64.º, n.º 3 al. a) relativo ao acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação. Com efeito, ninguém pode ser discriminado ou desconsiderado nem tratado arbitrariamente ou afetado nos seus direitos e deveres por força do disposto expressamente no referido artigo 13.º da Constituição. E, considerando esta exigência constitucional, vários diplomas legais melhor a explicitam, designadamente a Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto que versa sobre a proibição da discriminação em razão das deficiências e de riscos agravados de saúde.

Relativamente à questão do envelhecimento e seus problemas Sibila Marques afirma que não existem muitos indícios documentados sobre práticas idadistas em relação às pessoas mais velhas no sector da saúde do nosso país. No entanto, em geral, a discriminação infundada de doentes idosos nos serviços de saúde pode ocorrer, baseada na ideia errada de que a pessoa idosa é a que dá mais despesa aos referidos serviços (Marques, 2011).

Quanto a este aspeto, note-se que “práticas de desnatagem e de selecção adversa podem ocorrer quando o prestador (médico ou outro profissional), o hospital, o centro de saúde ou uma companhia de seguros discriminam doentes (considerados individualmente ou grupos de doentes) devido ao elevado custo associado ao seu tratamento. No âmbito das seguradoras, o que está em





causa é, por vezes, o *patient dumping*, isto é, a discriminação com base no risco acrescido ou na existência de pré-condições de exclusão. Em consequência, evitar a discriminação negativa de doentes é também uma das principais tarefas de regulação na saúde” (Nunes, 2005, p. 167).

Não podemos deixar de concordar com Vilaça Ramos quando afirma que “cabe também à sociedade organizada assegurar o exercício do direito à saúde dos indivíduos que a compõem, o que implica encargos comunitários, quer financeiros, quer em recursos humanos, e exige a ponderação ética da alocação daqueles recursos. Neste contexto, é pertinente mencionar que nos países de mais forte investigação médica se vem sublinhando a exigência ética de atribuir maior volume de fundos para a pesquisa na área da prevenção das doenças crónicas que afectam mais frequentemente os idosos (cardiopatias, doença vascular cerebral, doença de Parkinson, doença de Alzheimer, diabetes, osteoporose, etc.). O progresso nestas áreas é desejável pela melhoria da saúde dos idosos e da sua qualidade de vida e é simultaneamente benéfico para a sociedade, ao reduzir a mobilização de recursos financeiros e humanos que tais doenças exigem” (Ramos, 2001, p. 228). Com efeito, segundo Pedro Pita Barros, “a composição dos cuidados de saúde a prestar a uma população envelhecida é diferente, mas não são necessariamente mais caros. (...) o acompanhamento do doente crónico idoso de forma regular tem menores custos para o sistema de saúde e garante melhor estado de saúde e melhor qualidade de vida do que tratar episódios agudos dessa doença crónica. Pensar no tipo de cuidados de saúde adequados às necessidades de saúde da população idosa não se traduz obrigatoriamente em maior necessidade de recursos financeiros” (Barros, 2013, p. 34).

Como medida positiva em matéria de saúde, deve ser salientada a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (regulada pelo Decreto-Lei nº 101/2006, de 6 de junho) que assume um papel prioritário na atenção aos idosos necessitados de apoio médico. Com efeito, a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados<sup>3</sup> (RNCCI) é constituída por um conjunto de instituições, públicas ou privadas, que prestam (ou virão a prestar) cuidados continuados de saúde e de apoio social a pessoas em situação de dependência,

---

3 Na exposição que fazemos da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados seguimos de perto: INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P., *Guia Prático-Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados*, 2019.

Disponível em [http://www.seg-social.pt/documents/10152/27195/N37\\_rede\\_nacional\\_cuidados\\_continuados\\_integrados\\_rncci/f2a042b4-d64f-44e8-8b68-b691c7b5010a](http://www.seg-social.pt/documents/10152/27195/N37_rede_nacional_cuidados_continuados_integrados_rncci/f2a042b4-d64f-44e8-8b68-b691c7b5010a).





tanto na sua casa, como em instalações próprias. Resulta duma parceria entre os Ministérios do Trabalho Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) e da Saúde (MS) e vários prestadores de cuidados de Saúde e de Apoio Social. Nos Cuidados Continuados Integrados, a pessoa em situação de dependência, independentemente da sua idade, recebe cuidados de saúde e apoio social. O objetivo é ajudar a pessoa a recuperar ou manter a sua autonomia e maximizar a sua qualidade de vida. Trata-se de um conjunto de intervenções de saúde e/ou de apoio social com o objetivo de promover a autonomia e melhorar a funcionalidade da pessoa em situação de dependência, através da sua reabilitação, readaptação e reinserção familiar e social.

Podem aceder aos Cuidados Continuados Integrados, entre outras, pessoas nas seguintes situações:

- idosos com critérios de fragilidade (dependência e doença)
- pessoas com doença severa, em fase avançada ou terminal.

A RNCCI inclui unidades de internamento que prestam cuidados de saúde e de apoio social<sup>4</sup>, na sequência de episódio de doença aguda ou da necessidade de prevenção de agravamentos de doença crónica, centrados na reabilitação, readaptação, manutenção e ações paliativas a pessoas que se encontram em situação de dependência, com vista à sua reintegração sociofamiliar.

Não havendo necessidade de internamento, os cuidados serão assegurados pelas equipas domiciliárias de cuidados continuados de saúde (ECCI), que asseguram cuidados domiciliários de enfermagem e médicos (preventivos, curativos, reabilitadores e/ou ações paliativas); cuidados de fisioterapia; apoio psicossocial e de terapia ocupacional, envolvendo os familiares e outros prestadores de cuidados; educação para a saúde aos doentes, familiares e cuidadores; apoio na satisfação das necessidades básicas; apoio no desempenho das atividades da vida diária.

---

<sup>4</sup> Estas unidades proporcionam e garantem ao utente a prestação dos cuidados de saúde, de reabilitação, de manutenção, de conforto e de apoio psicossocial adequados; a personalização dos cuidados prestados mediante a identificação de um profissional, designado "Gestor de Caso", responsável direto pelo acompanhamento do processo individual e garante da comunicação com os demais intervenientes na prestação de cuidados; uma utilização adequada dos fármacos; alimentação que tenha em conta uma intervenção nutricional adequada; a prestação de cuidados de higiene; um ambiente seguro, confortável, humanizado e promotor de autonomia; atividades de convívio e lazer; e a participação, ensino e treino dos familiares/cuidadores informais.





Se houver necessidade de internamento, existem as seguintes unidades:

- Unidade de Convalescença: destina-se a internamentos até 30 dias consecutivos e a pessoas que estiveram internadas num hospital devido a uma situação de doença súbita ou ao agravamento duma doença crónica, que já não precisam de cuidados hospitalares, mas requeiram cuidados de saúde que, pela sua frequência, complexidade ou duração, não possam ser prestados no domicílio. Esta Unidade assegura cuidados médicos e de enfermagem permanentes; exames complementares de diagnóstico, laboratoriais e radiológicos e prescrição e administração de medicamentos; cuidados de fisioterapia; apoio psicológico e social; higiene, conforto e alimentação; convívio e lazer e reabilitação funcional intensiva;
- Unidade de Média Duração e Reabilitação (UMDR): destina-se a internamentos que durem entre 30 e 90 dias consecutivos e a pessoas que, na sequência de doença aguda ou reagudização de doença crónica, perderam a sua autonomia e funcionalidade, mas que podem recuperá-la e que necessitem de cuidados de saúde, reabilitação funcional e apoio social e pela sua complexidade ou duração, não possam ser assegurados no domicílio, com previsibilidade de ganhos funcionais atingíveis até 90 dias consecutivos. A UMDR assegura cuidados médicos diários; cuidados de enfermagem permanentes; cuidados de fisioterapia e de terapia ocupacional; prescrição e administração de medicamentos; apoio psicossocial; higiene, conforto e alimentação; convívio e lazer; reabilitação funcional;
- Unidade De Longa Duração e Manutenção (ULDM): destina-se a internamentos de mais de 90 dias consecutivos e a pessoas com doenças ou processos crónicos, com diferentes níveis de dependência e graus de complexidade, que não reúnam condições para serem cuidadas em casa ou na instituição ou estabelecimento onde residem. Presta apoio social e cuidados de saúde de manutenção que previnam e retardem o agravamento da situação de dependência, favorecendo o conforto e a qualidade de vida. A ULDM pode ter ainda internamentos com menos de 90 dias (máximo 90 dias por ano) quando há necessidade de descanso



do principal cuidador<sup>5</sup>. A ULDM assegura atividades de manutenção e de estimulação; cuidados de enfermagem permanentes; cuidados médicos regulares; prescrição e administração de medicamentos; apoio psicossocial; controlo fisiátrico periódico; cuidados de fisioterapia e de terapia ocupacional; animação sociocultural; higiene, conforto e alimentação; reabilitação funcional de manutenção.

Os Cuidadores Informais, atualmente já regulados pela Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro (Estatuto do Cuidador Informal), são, nos termos do seu artigo 2.º, o cuidador informal principal e o não principal:

- Sendo principal: o cônjuge ou unido de facto, parente ou afim até ao 4.º grau da linha reta ou da linha colateral da pessoa cuidada, que acompanha e cuida desta de forma permanente, que com ela vive em comunhão de habitação e que não auferir qualquer remuneração de atividade profissional ou pelos cuidados que presta à pessoa cuidada e
- Não principal: o cônjuge ou unido de facto, parente ou afim até ao 4.º grau da linha reta ou da linha colateral da pessoa cuidada, que acompanha e cuida desta de forma regular, mas não permanente, podendo auferir ou não remuneração de atividade profissional ou pelos cuidados que presta à pessoa cuidada.

Por seu turno, a pessoa cuidada é (artigo 3.º):

- Quem necessite de cuidados permanentes por se encontrar em situação de dependência, e seja titular de uma das seguintes prestações sociais:
  - Complemento por dependência de 2.º grau;
  - Subsídio por assistência de terceira pessoa.
- Quem, transitoriamente, se encontre acamado ou a necessitar de cuidados permanentes, por se encontrar em situação de dependência, e

---

<sup>5</sup> Nos termos do artigo 5.º da Portaria n.º 67/2012, de 21 de março, a estrutura residencial para pessoas idosas destina-se à habitação de pessoas com 65 ou mais anos que, por razões familiares, dependência, isolamento, solidão ou insegurança, não podem permanecer na sua residência, podendo ainda proporcionar alojamento em situações pontuais, decorrentes da ausência, impedimento ou necessidade de descanso do cuidador.





seja titular de complemento por dependência de 1.º grau, mediante avaliação específica dos Serviços de Verificação de Incapacidades do Instituto de Segurança Social, I. P.

O reconhecimento do cuidador informal é da competência do Instituto de Segurança Social, mediante requerimento por aquele apresentado (artigo 4.º, n.º 1), podendo beneficiar de informação e encaminhamento para redes sociais de suporte, sendo um dos direitos do cuidador informal, beneficiar de períodos de descanso que visem o seu bem-estar e equilíbrio emocional (artigo 5.º al. g)), podendo, por isso, beneficiar das seguintes medidas (artigo 7.º, n.º 2):

- a) Referenciação da pessoa cuidada, no âmbito da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), para unidade de internamento, devendo as instituições da RNCCI e da RNCCI de saúde mental assegurar a resposta adequada;
- b) Encaminhamento da pessoa cuidada para serviços e estabelecimentos de apoio social, designadamente estrutura residencial para pessoas idosas ou lar residencial, de forma periódica e transitória;
- c) Serviços de apoio domiciliário adequados à situação da pessoa cuidada, nas situações em que seja mais aconselhável a prestação de cuidados no domicílio, ou quando for essa a vontade do cuidador informal e da pessoa cuidada.”.

Neste âmbito, como medida de apoio ao cuidador informal, com o objetivo específico de assegurar o seu descanso, o valor a pagar pelo utente nas unidades de internamento da RNCCI é positivamente diferenciado, através da aplicação de uma percentagem sobre o rendimento per capita do seu agregado familiar inferior à legalmente em vigor (artigo 7.º, n.º 11).

## Conclusões

A velhice, por poder ser um período de vulnerabilidade, impõe um tratamento positivamente diferenciado, o que a Constituição da República Portuguesa consagra e que tem tido clara expressão, entre outros, nos vários diplomas legais citados, mas devemos estar cientes de que “não há caminhos feitos” e que todo o ‘caminho se faz caminhando’.

As políticas públicas que chamem a atenção para o problema do idadismo são muito importantes, pois, citando Sibila Marques “o envelhecimento da





população trará um aumento do número das pessoas idosas e, provavelmente, um aumento das patologias associadas a estas idades. Um maior conhecimento desta realidade, assim como um acompanhamento mais eficaz dos utentes, pode ajudar a prevenir situações de dependência das pessoas idosas e de sobrelotação dos serviços de saúde no futuro” (Marques, 2011, p. 90).

Paralelamente, verifica-se neste momento, uma eventual falta de publicidade ou de conhecimento por parte dos cuidadores informais do regime que os visa apoiar/proteger. Por outro lado, vários são os obstáculos procedimentais com que os candidatos se deparam, como por exemplo, a necessidade de obter o consentimento da pessoa cuidada. De acordo com o MTSSS, dos 800 mil cuidadores (240 mil a tempo inteiro) que se estima existirem em Portugal, apenas 766 solicitaram o reconhecimento do Estatuto de Cuidador ao Instituto da Segurança Social (ISS)<sup>6</sup>. Um ano após a aprovação de tal estatuto, 74 pessoas obtiveram esse reconhecimento e inerente subsídio<sup>7</sup>.

Por fim, importa ter em consideração o impacto da pandemia de COVID-19, neste setor já anteriormente vulnerável, aportando atrasos na implementação do novo regime e suas eventuais melhorias a vários níveis.

### Referências bibliográficas

- Barros, P. P. (2013). *Pela sua Saúde*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Eekelar, J. (2006). *Family Law and Personal Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Canotilho, J., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 4.ª Ed. Rev.* Coimbra: Coimbra Editora.
- José, J. (2012). A divisão dos cuidados sociais prestados a pessoas idosas – complexidades, desigualdades e preferências. in *Sociologia, Problemas e práticas*, n.º 69.
- Miranda, J. & Medeiros, R. (2010). *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, 2ª ed.. Coimbra: Wolters Kluwer/Coimbra Editora.
- Marques, S. (2011). *Discriminação da Terceira Idade*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Mendes, F. R. (2011). *Segurança Social: o Futuro Hipotecado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

<sup>6</sup> Fontes: MTSSS e Jornal Público. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/04/01/politica/noticia/cuidadores-informais-querem-saber-projectospiloto-avancam-hoje-1910456>. Consultado em 20.09.2020.

<sup>7</sup> Idem. Jornal Público: <https://www.publico.pt/2020/09/06/sociedade/noticia/ha-74-pessoas-estatuto-cuidador-informal-cristina-32-receber-subsidio-1930517>. Consultado em 20.09.2020.





- Nunes, R. (2005). *Regulação da Saúde*. Lisboa: Vida Económica.
- Ramos, H. V. (2001). Qualidade de vida e envelhecimento. Em J. B. Luis Archer, *Novos desafios à Bioética*. Porto: Porto Editora.

### **Referências Webgráficas**

- Jornal Público:  
<https://www.publico.pt/2020/04/01/politica/noticia/cuidadores-informais-que-rem-saber-projectospiloto-avancam-hoje-1910456>  
<https://www.publico.pt/2020/09/06/sociedade/noticia/ha-74-pessoas-estatuto-cuidador-informal-cristina-32-receber-subsidio-1930517>  
MTSSS: <https://www.sg.mtsss.gov.pt/inicio>



## **A invisibilidade do cuidado domiciliar direcionado aos idosos: questões para reflexão**

Ediane de Paula Machado Soares,  
*Universidade Estadual de Londrina*

Joyde Regina Mendes Lone,  
*Universidade Estadual de Londrina*

Mabel Mascarenhas Torres,  
*Universidade Estadual de Londrina*

### **Resumo**

O envelhecimento populacional se apresenta como um fenômeno social que vem tomando corpo na sociedade brasileira desde o final do século XX, identificando que a velhice é majoritariamente feminina. Partindo da pesquisa bibliográfica e da análise das normativas legais que tratam da proteção à velhice no Brasil, o artigo aborda a relação que se constrói entre a degenerescência, o avanço da dependência entre os idosos e, os cuidados familiares, indicando as consequências de ser idoso na sociedade capitalista. Observou-se a invisibilidade do trabalho do cuidador domiciliar, uma vez que carrega valores relacionados às obrigações derivadas das relações sociofamiliares, destacando o cuidado, como uma função feminina. Teixeira (2008) indica a importância de analisar os processos de envelhecimento sob a lógica do capital, conhecendo as condições objetivas de vida da população idosa, identificando as desigualdades de classe e de acesso aos bens e serviços vinculados as políticas sociais. No Brasil, a proteção social é garantida nas normativas destacando o Estatuto do Idoso, evidenciando um descompasso entre o que está previsto na lei e o que se efetiva na gestão dos serviços. A legislação brasileira atribui primeiramente a





família a responsabilidade pelos cuidados dos idosos, reforçando uma cultura que evoca a mulher o papel de cuidadora dentro das famílias, evidenciando o seu acúmulo de funções. Bernardo (2017) indica que o desconhecimento das condições de vida das famílias, impacta diretamente nas ações de cuidado, sobrecarregando a cuidadora. Indaga-se sobre as condições do cuidado familiar; sobre as condições objetivas das famílias no exercício do cuidado; a função das políticas sociais na proteção a velhice; a condição da família de atender ou não as demandas dos idosos. Camarano e Mello (2010) analisam a escassez de apoio, orientação e programas de cuidados domiciliares por parte do Estado. Gama, Rocha e Romero (2017), destacam que o ínfimo apoio do poder público reforça a reprodução de dependência e desigualdades entre as mulheres. Ou seja, o Estado contribui para a naturalização da desigualdade de gênero e do cuidado familiar como função das mulheres, reforçando a lógica do trabalho não pago.

**Palavras-chave:** Velhice; Processos de Envelhecimento; Cuidados; Cuidador familiar.

## Introdução

O envelhecimento populacional já é uma realidade no Brasil. Os dados demográficos indicam que 10% da população brasileira é idosa. Este crescimento decorre de vários fatores, entre estes, destacam-se o acesso a saúde, o desenvolvimento tecnológico, diminuição da natalidade e o acesso aos serviços sócioassistenciais de caráter protetivo. Notam-se duas questões: a velhice é vivida pelos idosos da mesma maneira? Quais as demandas apresentadas pelos idosos?

O aumento da longevidade no Brasil, traz consigo a necessidade premente de pensar que a desigualdade constitutiva da sociedade do capital afeta decisivamente os processos de envelhecimento. Deste modo é necessário reconhecer que o processo de envelhecimento não é igual para todos os idosos. A condição de classe dos idosos é perentória para entender como se dá a velhice no Brasil. A gerontologia crítica, contribui com este modo de analisar o envelhecimento, indicando que a condição da classe trabalhadora na sociedade do capital, as condições, o acesso ao trabalho e as demais políticas sociais irão determinar a forma como a velhice será vivenciada. Os estudos sobre a temática, apontam que a velhice é experienciada de forma distinta, podendo o velho vivenciá-la de forma independente e/ou tornando-se dependente de cuidados. Entretanto





é importante destacar que, em detrimento das circunstâncias de autonomia, recairá sobre o trabalhador velho muitos desafios para viver este período. O Estatuto do Idoso (2003), determina que a velhice é direito personalíssimo, devendo ser vivenciada em condições de dignidade, principalmente, para o velho que poderá necessitar de cuidados de longa duração.

As legislações brasileiras, como por exemplo, a Política Nacional do Idoso, o Estatuto do Idoso e outros aparatos legais correlatos comprometem a família, a sociedade e o poder público na responsabilidade pelo atendimento das necessidades individuais do idoso. Entretanto, tal relação se dá de forma simétrica e na mesma medida em que cresce o número de idosos no Brasil?

Em função da importância da análise sobre a velhice, torna-se essencial a reflexão a partir das condições objetivas de vida tanto dos idosos, como das famílias que assumem o cuidado. Inicialmente, será discutido a velhice, a partir da gerontologia crítica, depois serão apresentadas as principais legislações que tratam dos direitos dos idosos, seguindo, serão realizados esclarecimentos acerca dos cuidados, bem como apresentados serviços previstos nas legislações que se implementados poderiam contribuir em grande medida no atendimento das necessidades objetivas da família, mas sobretudo do idoso. E, finalmente será realizado uma breve análise sobre os responsáveis pelos cuidados da pessoa idosa.

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica em periódicos e livros, que discutem o envelhecimento, bem como nas legislações brasileiras que tratam dos direitos da população idosa. A experiência profissional das pesquisadoras em seus campos de trabalho na Política de Assistência Social no atendimento direto as pessoas idosas e suas famílias também contribuiu para a construção desse artigo.

Este estudo é relevante, primeiro porque as discussões sobre o envelhecimento são prementes, no sentido de sensibilizar tanto a sociedade como o Poder Público na construção de entendimentos sobre o significado de tornar-se velho na sociabilidade capitalista e, depois porque é urgente reflexões que contribuam para implementações de políticas públicas de cuidado no atendimento das necessidades do velho no Brasil.

### **1.A velhice é igual para todos?**

No Brasil é considerado idoso a pessoa com a idade de 60 anos ou mais, no entanto é possível concluir que todos os idosos envelhecem da mesma forma? Para responder a esta pergunta, foram estudados autores, tais como Teixeira







(2008), Bernardo (2017), Camarano (2013), entre outros, que discutem os distintos processos de envelhecimento da classe trabalhadora, na sociabilidade do capital, enfatizando sua heterogeneidade, destacando que não é possível pensar o envelhecimento como algo homogêneo e, que os idosos não têm as mesmas oportunidades de acesso aos serviços de proteção, o que incide na qualidade de vida na velhice.

Assim, o processo de envelhecimento deve ser avaliado mediante as condições objetivas de vida do trabalhador, e, como o acesso as diferentes e complementares políticas sociais, a exemplo da saúde, educação, assistência social, moradia, as condições de trabalho, renda e relações familiares, incide sobre o envelhecimento. Diante desta afirmativa não é possível analisar tais processos sem pensar as relações de classe, gênero e raça que impactam diretamente no modo como esse idoso viverá o seu envelhecimento.

De acordo com Teixeira (2017) o acesso às políticas sociais pelas frações da classe trabalhadora, que sempre foram desprovidos e excluídos do mercado formal de trabalho, tem importante papel no combate aos ciclos e condições de pobreza, e por consequência interferem diretamente nas formas que as pessoas vivenciam o envelhecimento. Esta afirmativa enseja reflexões sobre as contradições e complexidades decorrentes do rápido envelhecimento demográfico no Brasil, país em desenvolvimento, com sua formação, marcada pela desigualdade social que impacta, substancialmente, nas relações de classe social. No tocante a velhice, a idade biológica é um dos fatores de reconhecimento da condição ser velho. Mas, isoladamente não é suficiente para explicar o processo de envelhecimento. Há velhos considerados independentes, ou seja, aqueles que poderão apresentar problemas de saúde decorrentes do próprio processo de envelhecimento, mas que não o incapacitarão para desenvolver as atividades<sup>1</sup> da vida

---

<sup>1</sup> De acordo com o Caderno de Atenção Básica e Envelhecimento da Pessoa Idosa (2006), as atividades da vida diária estão relacionadas ao autocuidado, a exemplo de alimentar-se, banhar-se, vestir-se, mobilizar-se, ir ao banheiro, deambular e manter o controle sobre suas necessidades fisiológicas. (CADERNO DE ATENÇÃO BÁSICA: ENVELHECIMENTO E SAÚDE DA PESSOA IDOSA, 2006, P.37)





diária e as atividades<sup>2</sup> instrumentais da vida diária. Por outro lado, há velhos que ao longo de sua velhice poderão tornar-se dependente de cuidados, apresentando, inclusive, vários graus de dependência, necessitando desta forma de cuidados diários. Assim a longevidade se deve a vários fatores, entre eles destaca-se resultado de lutas sociais por direitos e garantias sociais, mas apesar disso, poucas ainda são as políticas sociais, se comparado ao que está estabelecido nas legislações brasileira, sobretudo quando se pensa em cuidados na velhice.

No Brasil, as primeiras legislações são promulgadas no início do século XX, em decorrência das postulações por melhores condições de trabalho, o direito a aposentadoria e pensões que passaram a garantir proteção social na doença, velhice e morte (BERNARDO, 2017). Tais reivindicações foram motivadas pela organização de operários e, conseqüentemente, contribuíram para dar visibilidade as precárias condições de vida e trabalho as quais a classe trabalhadora estava submetida, consolidando a estrutura desigual e hierárquica entre as classes no capitalismo. Estas manifestações favoreceram que as necessidades da classe trabalhadora fossem reconhecidas, exigindo uma resposta do Estado por meio da criação e implementação de políticas sociais que pudessem atendê-las e/ou minimizá-las.

Mas, somente na década de oitenta do século XX, que a preocupação com a velhice passou a compor a Constituição Federal de 1988, estabelecendo os direitos desta população. A partir da Constituição Federal de 1988, outras legislações e resoluções complementares foram promulgadas, destacando: Política Nacional do Idoso, lei 8.842 de 1994; Estatuto do Idoso, lei 10.741 de 2003; lei da Saúde de 1990; a lei Orgânica da Assistência Social de 1993; a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa de 2006; e, Política Nacional de Assistência Social, 2004. Tais legislações tem por finalidade assegurar os direitos fundamentais dos idosos, além de estabelecer a transversalidade e integralidade da proteção e do atendimento aos idosos no âmbito da saúde, da assistência social, habitação, educação, previdência social, transporte, lazer, esporte entre outros. Nesse sentido, o Estatuto do Idoso (2003) logo em seu art. 2º estabelece que o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes

---

<sup>2</sup> As atividades instrumentais da vida diária estão associadas a participação do idoso em seu entorno social e demonstra a capacidade de uma pessoa em levar uma vida independente dentro de uma comunidade, ou seja: utilizar meios de transporte, manipular medicamentos, realizar compras, realizar tarefas domésticas leves e pesadas, utilizar o telefone, preparar refeições e cuidar da própria finanças. (CADERNO DE ATENÇÃO BÁSICA: ENVELHECIMENTO E SAÚDE DA PESSOA IDOSA, 2006, P.37)



à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei. As legislações citadas denotam em seu texto uma direção comum: todas estabelecem a responsabilidade do cuidado direcionado aos idosos dependentes partilhado entre a família e o Estado. Observa-se, porém, que a partilha é desigual, ficando para a família a maior parte das ações e atividades cotidianas, bem como a obrigação do custeio. As legislações, a exemplo da Política Nacional do Idoso preveem também a responsabilidade do Estado na criação de serviços de atendimento ao idoso, tais como, centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros. Cabe destacar que estes serviços, se implementados, poderiam contribuir em grande medida no atendimento adequado das necessidades dos idosos, principalmente, contribuindo para que o idoso seja cuidado com dignidade, visto que cuidar exige técnica, atividades específicas, mas também afeto e respeito.

## **2. A velhice para os idosos dependentes de cuidados, quem cuida?**

Em virtude da complexidade que envolve o cuidado apresentado pelos idosos dependentes, convém evidenciar como esta questão tem sido analisada pelos autores brasileiros. Para Bernardo (2017) o cuidado é apreendido como uma experiência que pressupõe a existência de sentimentos ou laços de afeição e está relacionado a produção de serviços. Consiste em uma natureza ambígua no conceito, visto que ao mesmo tempo o cuidado caracteriza-se como um trabalho e, pode expressar também uma relação pessoal/afetiva. No tocante ao cuidado realizado por um familiar, a convivência pregressa com o idoso será fundamental para a qualidade das atividades que serão desenvolvidas.

Lemos (2019) assevera que a prática de cuidar de outra pessoa está relacionada essencialmente com o comprometimento de um ser humano para com o outro, o que torna possível a construção de relações e os significados de cuidar. A autora segue explicando que nas situações de idosos, os laços consanguíneos entre pais e filhos, os vínculos matrimoniais ou outros graus de parentescos constituem-se em fatores importantes que ensejam o ato de cuidar. Com isso pode-se inferir que o sentido do cuidado está também associado aos valores trazidos pela cultura familiar, além de sentimentos como dever e gratidão.

Para Torres (2020, p. 62), o cuidado na velhice é multidimensional, imbricado de questões relacionais, econômicas e sociais. Deste modo a autora analisa que o cuidado não se reduz ao ato de cuidar, mas abarca a proteção e o direito dos idosos a convivência familiar. Outro ponto levantado pela autora





é que o cuidado é exercido pelas mulheres, reforçando a dissociação entre cuidados e trabalho remunerado.

A partir de seus estudos, Lemos (2018) conclui que a maioria dos cuidadores de idosos são membros da família. A referida autora explica que, geralmente, estas cuidadoras não assumem tais papéis por vontade própria, mas ao contrário, pelo critério de proximidade ou é considerada pelos outros membros da família como a mais indicada e habilitada para exercer as atividades do cuidado.

Com isso o que se pretende demonstrar até aqui é que geralmente, o cuidado recai sobre a família, de forma recorrente, na figura feminina, desconsiderando a realidade destas famílias, seu histórico de convivência e sequer a disposição e aptidão em oferecer os cuidados necessários a promoção de saúde e do envelhecimento saudável. Nesse sentido, convém ressaltar o Estatuto do Idoso, quando determina que na impossibilidade de a família prestar os cuidados, este deverá ser provido pelo Poder Público.

Complementando, Bernardo (2017) entende que o cuidado está fora da produção de valor, entretanto é necessário a reprodução social do trabalho a exemplo de atividades de alimentação, vestuário, higiene entre outras. A autora segue explicando que tais atividades quando inseridas no espaço familiar, geralmente, são executadas pelas mulheres, gratuitamente.

No tocante aos cuidados de longa duração, os principais serviços vinculam-se as Instituições de Longa Permanência Para a Pessoa Idosa, Centros Dias, Programa Saúde da Família. Contudo segundo DUARTE, BERZINS E GIACOMIN (2016), a realidade deflagra que o cuidado recai sobre a família, que muitas vezes tenta realizá-lo pelo maior período possível. Entretanto, em decorrência das transformações sociais ocorridas na estrutura familiar, como por exemplo, a saída da mulher para o mercado de trabalho, famílias menores e até sem filhos, entre outras mudanças, o exercício da função de cuidar está cada vez mais limitado, denotando desta forma a necessidade de maior intervenção do Estado diante desta demanda.

No sistema capitalista, há uma inversão do papel do Estado, que ao invés de prover serviços de atendimento a essa população na perspectiva de direitos garantidos pelo Estatuto do Idoso, sobretudo no atendimento e promoção da saúde, o que ocorre é a subordinação do idoso aos interesses do capitalismo, no sentido de ver o velho como partido mercado consumidor de serviços, desvirtuando e distanciando da prerrogativa de qualificar o idoso como um sujeito de direitos.





Outra questão identificada na relação entre o Estado, a sociedade e a família consistem em tornar a sociedade civil e a família principais responsáveis pelos cuidados dos idosos dependentes. Nesse sentido, sem assumir para si a maior parte da responsabilidade pela criação e implementação de serviços e políticas públicas de cuidado, sobretudo os de longa duração, o Estado, ao invés disso, realiza convênios com as organizações sociais vinculadas a sociedade civil, muitas vezes sem a oferta de vagas suficientes, o que enseja encargos cada vez maiores a família e fragiliza as ações de cuidados em condições dignas. Cabe destacar que ainda predomina um significativo preconceito com relação às Instituições de Longa Permanência para Idosos<sup>3</sup> (ILPI). Nestas situações as famílias que necessitam desta modalidade de cuidado acabam por sentir-se responsabilizadas culpadas por não dar conta do cuidado familiar. Mesmo o cuidado de longa duração exercido via ILPI ainda ser ofertado de forma escassa, para as famílias, o recurso a esta alternativa, é visto com preconceito e como um fracasso familiar e social.

Camarano e Barbosa, (2016) indicam que as ILPI's estão associadas a prestação de serviços de saúde. Porém, ao longo do tempo, e para responder as necessidades apresentadas pelos idosos em decorrência do seu grau de dependência, realizam serviços de moradia, convivência, alimentação, vestuário, associados aos cuidados de longa duração.

Em virtude dessa realidade pode-se inferir que as políticas sociais ainda não representam em sua totalidade o que está previsto nas legislações mencionadas, sobretudo no que diz respeito aos serviços de cuidados direcionados aos idosos e suas famílias. Nesta seara, as políticas sociais reforçam e responsabilizam a família como provedora de cuidados e amparo a esse idoso. Já o Estado oferece o mínimo de serviços e recursos para que esse cuidado seja provido de forma simétrica, partilhada com a família e a comunidade local. Ou seja, seguir o estabelecido no Estatuto do Idoso (2003), que tal responsabilidade deveria ser compartilhada pela família, comunidade, sociedade e pelo Poder Público.

---

<sup>3</sup> Segundo Camarano e Barbosa (2016) ainda não há um entendimento único sobre o significado de ILPI, entretanto estas autoras explicam que tais serviços de cuidado de longa duração surgem para o atendimento das necessidades das comunidades. Complementam utilizando o conceito de ILPI definido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, sendo Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) - instituições governamentais ou não governamentais, de caráter residencial, destinada a domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar, em condição de liberdade e dignidade e cidadania” (apud ANVISA, 2005, p. 484).





Camarano (2013) afirma que o Estatuto do Idoso coloca o cuidado do idoso dependente sob a responsabilidade da família sem lhe dar nenhuma contra partida. Nesse sentido, o Estado retira a sua responsabilidade sobre esse cuidado, no entanto, essa característica incorporada pelas políticas sociais, significa desconsiderar as alterações nos arranjos familiares, bem como reforçam o papel social da mulher em prover os cuidados, sem ao menos atentar-se para o processo de envelhecimento da própria população idosa e dessas mulheres. É importante reforçar que na maioria das famílias cabe a mulher a responsabilidade pelo cuidado em todos os níveis, incluindo aí o cuidado direcionado aos idosos. Geralmente essa mulher se encontra desprovida de recursos financeiros, sem possibilidade de inserção e proteção no mercado de trabalho.

Diante desta perspectiva, refletir sobre o papel e a forma de atuação das políticas sociais nesta conjuntura é debater as formas de abordagem e ponderar como será colocada para as famílias as questões relacionadas ao cuidado. Bernardo (2017) afirma que o debate referente a realização dos cuidados dentro da família especificamente pela mulher, se faz necessário para reconhecê-lo como parte das formas de produção e reprodução das relações sociais. Um dos caminhos é a construção de intervenções que não reforcem e acentuem que o cuidado é exercido de forma exclusiva pelas mulheres, o que contribui para atenuar as desigualdades de gênero; outro caminho é desmistificar a ideia de associar o abrigamento em ILPI como um fracasso no cuidado familiar; outro caminho ainda é ampliar as ações de preparação e capacitação direcionadas àqueles que apresentam interesse em realizar o cuidado, tanto por uma prerrogativa familiar, como uma atividade profissional. Ao colocar na família a responsabilidade de exercer os cuidados direcionados aos idosos dependentes, o Estado se exime tanto de prover o suporte como de se configurar como co-responsável para a provisão dos cuidados.

Discutir esses caminhos é abordar o cuidado a partir de suas múltiplas dimensões. Se por um lado ainda é identificado como algo intrínseco das relações e da condição humana, exercer esse papel de cuidado é colocá-lo como trabalho não remunerado e não pago, mas que gera lucros e move a reprodução social do capital. E, neste sentido naturalizar o cuidado é, por consequência, uma das atividades associadas ao trabalho doméstico como única e exclusiva responsabilidade da mulher, reafirmando as desigualdades sociais. Por outro lado, é urgente que o Estado e a sociedade em geral, entendam a complexidade do cuidado familiar, para não reforçar os padrões das relações desiguais de gênero, o cuidado como trabalho não pago, entendendo-o a partir de um processo relacional, histórico, contraditório que se concretiza no âmbito familiar.





## Conclusão

O presente trabalho tem por finalidade discutir a velhice, a partir da gerontologia crítica. Dessa forma, foram apresentadas as principais legislações que tratam dos direitos dos idosos, tematizando o modo como o cuidado familiar tem sido discutido no Brasil. Outro aspecto é a apresentação do papel do Estado como responsável no estabelecimento de políticas sociais e serviços já previstos nas legislações e, se implementados poderiam contribuir em grande medida no atendimento das necessidades objetivas da família, mas sobretudo do idoso, incluindo aí tanto os idosos autônomos como os idosos dependentes. E, finalmente foi realizado uma breve análise sobre os cuidadores, responsáveis pelos cuidados dos idosos, apresentando aquele realizado majoritariamente pela família, mais especificamente pela mulher, em detrimento da necessidade do comprometimento e responsabilidade do Estado de prover a implementação de políticas sustentadas na proteção e direitos a velhice.

A partir deste estudo, foi observado a prevalência das relações desiguais de gênero e classe social, na realização dos cuidados ao idoso, entendendo que o atual contexto das políticas sociais é contraditório, uma vez que por meio de suas normativas os serviços são ofertados sob a lógica do controle das informações sobre o comportamento das famílias, o modo como vivem cotidianamente. Há uma tendência de utilizar as informações sobre a vida das famílias com o intuito fiscalizador, além de responsabilizá-las sobre suas fragilidades. Deste modo, o Estado segue sem ofertar serviços de cuidados previstos nas legislações, de modo a atender demandas quantitativas e qualitativas vivenciadas pelos idosos e seus familiares.

Nesta abordagem a necessidade da defesa do cuidado como direito universal deve estar presente nos debates e discussões profissionais, no cotidiano dos serviços apensos as políticas sociais, no planejamento das ações de controle social, como forma de apresentar e denunciar essa realidade e demanda de cuidado familiar realizado pelas mulheres que expõe o desgaste emocional, os processos de adoecimento, empobrecimento e acirramento das desigualdades de classe social, gênero e raça.

É importante ressaltar que o cuidado requer da mulher que o exerce lidar com os processos de finitude da vida e do seu próprio processo de envelhecimento o que desencadeia também o desgaste emocional. O cuidado para a manutenção da vida do idoso dependente é uma atividade extremamente desgastante, pois é realizado de forma contínua, sem descanso, nem tampouco folga. Este conjunto de características pode levar ao adoecimento e isolamento





da cuidadora, encurtando as possibilidades de manter laços de convivência com outros familiares e/ou grupo de amigos.

O idoso nesta trama de relações fica com a sensação, equivocada, de ser um peso e que dá trabalho para a família. Esta sensação se desdobra também nas reações com a sociedade e o Estado, afetando significativamente as relações particulares, as relações comunitárias e as vivências sócio territoriais.

Diante do exposto a ausência/ insuficiência de serviços previstos nas legislações que prevê o provimento de proteção e cuidados para a população idosa coloca na família toda a responsabilidade por esse cuidado. Deste modo fica claro que o Estado exerce seu papel de forma parcial, tanto no subsídio e apoio as famílias para que possa exercer sua atribuição de cuidadora, como o papel do próprio Estado de ser responsável na provisão de políticas e serviços voltado a proteção e ao pleno exercício dos direitos dos idosos.

### Referências bibliográficas

Bernardo, M. H. J. (2017). A Velhice da Classe trabalhadora e a naturalização dos cuidados familiares. In: Teixeira, S. M. (org.). *Envelhecimento na Sociabilidade do Capital* (pp.53-74) Campinas: Papel Social.

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Brasília. Disponível a partir de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Camarano, A. A. (2013). IPEA. Brasília. *Estatuto do Idoso: Avanços com contradições*. Disponível a partir de [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18608.%20Acesso%20em%2024%20de%20outubro%20de%202020](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18608.%20Acesso%20em%2024%20de%20outubro%20de%202020).

Camarano, A. A., e Barbosa, P. (2016). Instituições de Longa Permanência para Idosos no Brasil: do que se está falando? In: Alcantara, A. O., Camarano, A. A., Giacomini, K. C. *Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões* (pp.479-514). Rio de Janeiro: IPEA.

Duarte, Y. A. O., Berzins, M. A. V. S., e Giacomini, C. C. (2016). Política Nacional do Idoso: as lacunas da lei e a questão dos cuidadores. In: ALCANTARA, Alexandre de Oliveira, CAMARANO, Ana Amelia, GIACOMINI, Karla Cristina . (Org's.) *Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões* (pp.457-478). Rio de Janeiro: IPEA.

Gama, A., Rocha, L., e Romero, K. (2017). Percepções sobre o papel das políticas públicas relacionadas ao trabalho e à vida familiar. In: ARAÚJO, Clara; GAMA, Andrea (org.). *Entre a casa e o trabalho gênero e família* no Rio de Janeiro: ABE Graph Gráfica e Editora, p. 85-115.

Lei n.º8.080. (1990). Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e





dá outras providências. Presidência da República. Disponível a partir de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)

Lei n.º 8.742. (1993). Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Disponível a partir de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)

Lei n.º 8.842. (1994). Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Presidência da República. Disponível a partir de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8842.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm)

Lei n.º 10.741. (2003). Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Presidência da República. Disponível a partir de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)

Lei n.º 2.528. (2006). Aprova da Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Ministério da Saúde, Portaria nº 2.528. Disponível a partir de [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528\\_19\\_10\\_2006.html#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20do%20Idoso,94%20e%20Decreto%20n%C2%BA%20](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20do%20Idoso,94%20e%20Decreto%20n%C2%BA%20)

Lemos, N. F. D. (2019, 30 de abril). Idosos cuidadores: uma realidade não desvelada. *Mais60 Estudos sobre o Envelhecimento*, 29(72): 8-25. Disponível a partir de [https://www.sescsp.org.br/online/artigo/13214\\_IDOSOS+CUIDADORES+UMA+REALIDADE+NAO+DESVELADA](https://www.sescsp.org.br/online/artigo/13214_IDOSOS+CUIDADORES+UMA+REALIDADE+NAO+DESVELADA)

Ministério da Saúde. (2006). Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Envelhecimento e Saúde da Pessoa Idosa. Cadernos de Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde. p.192.

Política Nacional de Assistência Social. (2004). Norma Operacional Básica. Diário Oficial da União. Disponível a partir de [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)

Teixeira, S. M. (2008). *Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações na proteção social no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Teixeira, S. M. (2017). Envelhecimento do trabalhador na Sociedade Capitalista. In: TEIXEIRA, S. M. (org.). *Envelhecimento na Sociabilidade do Capital* (pp.31-51). Campinas: Papel Social.

Torres, M. M. (2020). O trabalho do assistente social com pessoas idosas: competências e demandas em debate. In: TEIXEIRA, S. M (org.). *Serviço Social e Envelhecimento* (pp. 46-73). Teresina: EDUFPI.





# TEMA VI

## **Justiça e Reinserção Social**





## **Penhora e venda da casa de habitação efetiva: algumas notas sobre os limites e medidas de proteção no processo executivo português**

Diana Leiras<sup>1</sup>

*Instituto Politécnico do Cávado e do Ave*

### **Resumo**

No contexto atual de crise económica, em que muitas famílias perdem as suas casas de primeira habitação, assumem especial relevância, entre as normas do Código de Processo Civil que respeitam à determinação dos bens a penhorar, aquelas que estabelecem limites e medidas de proteção na penhora e venda da casa de habitação efetiva do executado.

As recentes iniciativas legislativas que propunham a fixação de um regime de impenhorabilidade da casa de habitação efetiva, e de limites à penhora e à execução de hipoteca registada sobre esse bem, não foram avante. Porém, a Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro, em vigor desde 1 de janeiro de 2020, modificou o art. 751.º do Código de Processo Civil, para conferir um caráter ainda mais excecional à penhora da casa de habitação efetiva do executado, à custa da ampliação do prazo considerado razoável para que o exequente obtenha a satisfação do seu crédito através da penhora de outros bens.

A questão da impenhorabilidade da casa de habitação levanta, no imediato, o problema da satisfação do crédito exequendo no caso em que o executado não tem outros bens para além daquele. Sob outra vertente, na perspetiva da proteção da dignidade da pessoa humana, suscita-se a questão

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta Convidada no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave; Doutora em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela



de saber se a penhora desse bem ofende o direito à habitação do cidadão e da sua família, o que tem sido negado, de forma reiterada, nas decisões judiciais, com o fundamento de que esse direito não se reconduz ao de ter casa própria.

Porém, a casa de habitação efetiva do executado, sendo um bem essencial na vida deste e da sua família, deve, num processo de cariz executivo, gozar de um tratamento condizente com o seu caráter de essencialidade. Nesse sentido, consideram-se justificados os termos limitados em que a penhora desse bem é permitida, assim como as medidas que conferem especial proteção ao executado no âmbito da penhora e venda do mesmo, entre as quais se conta a possibilidade de suspensão da venda até que seja proferida a decisão dos embargos em primeira instância, nos termos previstos no artigo 733.º, n.º 5 do Código de Processo Civil.

**Palavras-chave:** Casa de habitação efetiva; penhora; venda; dignidade

### **1. A penhora: garantia patrimonial do crédito exequendo**

Com a propositura de uma ação executiva, o credor pretende alcançar a mesma prestação, o mesmo benefício que obteria com o cumprimento voluntário da obrigação por parte do devedor, através da execução do seu património (arts. 817.º e 601.º, ambos do Código Civil). É, nesse sentido, que o legislador define “ação executiva” no n.º 4 do art. 10.º, do Código de Processo Civil<sup>2</sup>: aquela “em que o credor requer as providências adequadas à realização coativa de uma obrigação que lhe é devida”.

Quando a obrigação do devedor tem por objeto certa quantia, o fim da execução, que se determina pelo título executivo, consiste no pagamento de uma quantia certa (art. 10.º, n.ºs 5 e 6). Ora, a penhora constitui o ato de excelência deste tipo de ação, já que surge como garantia do pagamento do crédito exequendo, com especial relevo quando se trate de execução de dívida desprovida de garantia real.

Para que seja realizado o direito de crédito do credor, ou seja, para que se verifique o pagamento da dívida exequenda, procede-se à prévia penhora

---

<sup>2</sup> Pertencem ao Código de Processo Civil, aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de junho, as disposições legais citadas sem indicação da respetiva fonte.





dos bens do executado na medida do necessário. Como refere TULLIO LIEBMAN, “a penhora visa individualizar e apreender efetivamente os bens que se destinam aos fins da execução, preparando o ato futuro de desapropriação”, bem como “conservar os bens assim individualizados na situação em que se encontram, evitando que sejam escondidos, deteriorados ou alienados em prejuízo da execução”<sup>3</sup>.

Os efeitos da penhora evidenciam claramente que esta consiste no primeiro ato pelo qual se efetiva a garantia da relação jurídica pecuniária<sup>4</sup>. Esses efeitos, de natureza substantiva, estão salvaguardados enquanto a penhora se mantém.

O art. 819.º do Código Civil consagra expressamente a regra da inoponibilidade em relação à execução dos atos de alienação ou oneração dos bens penhorados bem como dos atos de arrendamento desses bens. A este respeito, cumpre clarificar que os atos inoponíveis aqui em causa são apenas os que procedem da vontade do executado, e não os originados em atitudes de terceiro, como os atos constitutivos de direito real de garantia sobre os bens penhorados em que o seu proprietário não intervenha (*v.g.* penhora, arresto, hipoteca)<sup>5</sup>.

Se a coisa penhorada se perder, for expropriada ou diminuir de valor e o executado tiver direito a ser indemnizado por terceiro, a penhora produz também o efeito de submeter à ação executiva essa indemnização, que assim substitui ou se sub-roga ao bem penhorado (art. 823.º do Código Civil).

Do aludido art. 819.º do Código Civil decorre, ainda, que o executado, por força da penhora, fica privado dos poderes de gozo relativamente ao bem penhorado. Os poderes de disposição e de oneração sobre o bem penhorado são mantidos pelo executado, porquanto este continua a ser o proprietário do bem, porém, esses poderes estão limitados pelo objetivo da execução: a

<sup>3</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio, *Processo de Execução*, 2.ª edição, São Paulo, Saraiva, 1963, p. 88. Vide também, *v.g.* SILVA, João Azevedo da, *Lições de Processo de Execução Civil*, Lisboa, Rei dos Livros, 1996, p. 227; e FERREIRA, Fernando Amâncio, *Curso de Processo de Execução*, 13.ª edição, Coimbra, Almedina, 2010, p. 197.

<sup>4</sup> FREITAS, José Lebre de, *A ação executiva à luz do Código de Processo Civil de 2013*, 7.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2017, p. 301.

<sup>5</sup> Neste sentido, *vide*, por exemplo, CASTRO, Artur Anselmo de, *A ação executiva singular, comum e especial*, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 1977, p. 160; e SOUSA, Miguel Teixeira de, *Ação executiva singular*, Lisboa, Lex, 1998, p. 245.





penhora determina uma ineficácia relativa na medida em que inviabilize a finalidade da execução<sup>6</sup>.

Por fim, mas não menos importante, muito pelo contrário, é o efeito consagrado no art. 822.º, n.º 1 do Código Civil, o qual consiste na atribuição ao exequente do direito de ser pago com preferência a qualquer outro credor que não tenha garantia real anterior. A penhora cria, portanto, uma posição de preferência do exequente, relativamente ao bem penhorado, sobre os credores comuns e sobre os credores preferenciais cuja garantia seja constituída após a penhora<sup>7</sup>.

## 2. Objeto da penhora. Limites à penhora da casa de habitação efetiva

O art. 735.º, n.º 1, que traduz em termos adjetivos o princípio da garantia geral das obrigações consagrado no art. 601.º do Código Civil, estabelece que “estão sujeitos à execução todos os bens do devedor suscetíveis de penhora que, nos termos da lei substantiva, respondem pela dívida exequenda”. Os bens a penhorar podem estar em poder do executado ou de terceiro, ainda que, neste último caso, tenham de ser assegurados ao terceiro os direitos que lhe seja lícito opor ao exequente (art. 747.º)<sup>8</sup>.

O princípio da exequibilidade de todo o património do devedor admite desvios, os quais decorrem de limitações convencionais e legais (*v.g.* 602.º e 603.º, 1184.º, do Código Civil), ou de exclusões legais, *rectius* dos regimes especialmente estabelecidos em consequência da separação de patrimónios (*v.g.* execução contra herdeiro, nos termos do art. 744.º), edas impenhorabilidades legais.

A propósito das impenhorabilidades legais, cumpre, desde já, esclarecer que o imóvel que constitui a casa de habitação efetiva do executado não se

<sup>6</sup> LIMA, Fernando Pires/VARELA, João Antunes, *Código Civil anotado*, vol. II, 4.ª edição (revista e atualizada), Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 91. Nesse sentido, *vide*, por exemplo, o Acórdão do STJ, de 15 de dezembro de 1998, proc. n.º 98A880, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>7</sup> Se o exequente, antes da realização da penhora, for titular de um direito real de garantia sobre o bem penhorado (por exemplo, uma hipoteca ou um penhor), o seu direito de preferência existe já desde a constituição ou registo desse direito, independentemente da data da realização ou do registo da penhora. A este propósito, *vide*, por exemplo, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 6 de março de 2017, processo n.º 922/07.8TBPRD-A.P1, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>8</sup> A penhora também pode incidir sobre bens de terceiro, ainda que só nos casos especialmente previstos na lei e desde que a execução tenha sido movida contra ele (art. 818.º do Código Civil, e art. 735.º, n.º 2).



enquadra em nenhuma das suas modalidades, máxime de impenhorabilidade absoluta ou total (art. 736.º) ou de impenhorabilidade relativa (art. 737.º)<sup>9</sup>. Com efeito, a lei não proíbe a penhora desse bem, nem condiciona a admissibilidade de penhora do mesmo a determinadas circunstâncias especiais ou à natureza da dívida exequenda. O mesmo sucede em relação à sua venda, que pode ter lugar ao contrário do que ocorre no âmbito do processo de execução fiscal (art. 244.º, n.º 2 do Código de Procedimento e Processo Tributário, na redação dada pela Lei n.º 13/2016, de 23 de maio)<sup>10</sup>.

As sucessivas propostas legislativas que, recentemente, foram apresentadas à Assembleia da República em vista da alteração do Código de Processo Civil, estabelecendo a proibição da penhora ou execução da hipoteca de imóvel que constitui a casa de habitação própria e permanente do executado, revelaram-se infrutíferas. Efetivamente, não foi aprovado o Projeto de Lei n.º 6/XIV, do Partido Comunista Português (PCP), de 25 de outubro de 2019, que propunha o aditamento de um novo artigo ao Código de Processo Civil (o art. 751.º-A), no qual se consagrava um regime de impenhorabilidade da habitação própria permanente e o estabelecimento de fortes restrições à penhora e à execução de hipoteca. O outro Projeto de Lei rejeitado foi o n.º 210/XIV/1.<sup>a</sup>, do Bloco de Esquerda (BE), de 14 de fevereiro de 2020, que propunha a inclusão da habitação própria permanente do executado entre os bens relativamente impenhoráveis (art. 737.º). Os novos n.ºs 3 e 4 do art. 737.º, propostos nesse Projeto de Lei, apenas admitiam a penhora de imóvel que constitui habitação própria permanente do executado estando reunidos dois pressupostos: tratar-se de execução de dívida com garantia hipotecária sobre esse imóvel, e o valor patrimonial tributário do mesmo não exceder 250.000,00 euros.

<sup>9</sup> Uma terceira modalidade das impenhorabilidades legais são as impenhorabilidades parciais, que respeitam a bens que só podem ser penhorados em parte, *v.g.* salários e depósitos bancários (art. 738.º e 780.º).

<sup>10</sup> Na execução fiscal, a habitação própria permanente do executado continua a ser um bem penhorável, mas o exequente (Autoridade Tributária ou Instituto de Segurança Social) não pode, após a penhora, prosseguir para a venda executiva do imóvel com vista à cobrança coerciva dos respetivos créditos. Não obstante, a penhora realizada sobre esse bem assegura ao exequente a ineficácia de eventuais alienações que o devedor realize após a penhora, assim como a preferência no pagamento do seu crédito face a quaisquer outros credores titulares de direitos reais de garantia constituídos em data posterior à penhora, sobretudo em sede de processo executivo instaurado por esses credores (art. 786.º, n.º 1, alínea b)). A este propósito, *vide* o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 19 de maio de 2020, processo n.º 2342/16.4T8AGD-B.P1.







Portanto, na ação executiva cível, a casa de habitação efetiva do executado pode ser penhorada<sup>11</sup>, e inclusivamente é sobre ela que a penhora começa no caso de execução de dívida com garantia real que a onere (art. 752.º, n.º 1). Neste âmbito, importa salientar que, em muitos casos, a penhora é realizada de imediato (sem que haja antes despacho judicial e citação do executado) *ex vi*da alínea c) do n.º 1 do art. 550.º, que determina o emprego da forma sumária no processo comum para pagamento de quantia certa nas execuções baseadas “em título extrajudicial de obrigação pecuniária vencida, garantida por hipoteca ou penhor”<sup>12</sup>.

Não obstante, a lei estabelece limites à realização da penhora do imóvel em que o executado reside habitualmente, decerto atendendo ao caráter de essencialidade que esse bem assume na vida executado e do seu agregado familiar. Esse imóvel constitui a casa de morada de família, já que é onde a família, de modo estável e sólido, fixa a sede e o centro principal da maioria dos seus interesses, tradições e aspirações<sup>13</sup>.

É certo que um imóvel não precisa de ser um bem próprio para servir de residência efetiva da família constituída (pode ser arrendado, por exemplo), mas, para que seja possível a sua apreensão em vista da satisfação do crédito exequendo, tem de integrar o património do executado. Ademais, os limites previstos nas alíneas do n.º 4 do art. 751.º restringem-se à casa de habitação efetiva, não estando, pois, abrangido pelo âmbito de aplicação dos mesmos

<sup>11</sup> Neste sentido, Pereira Coelho e Guilherme Oliveira referem que “no direito português atual, - ao contrário do que se passava nos anos vinte e trinta, em que as leis estabeleciam a impenhorabilidade do “casal de família” - a casa de morada de família não está protegida contra uma penhora” (COELHO, Francisco Pereira/OLIVEIRA, Guilherme de, com a colaboração de Ramos, Rui Moura Ramos, *Curso de Direito da Família*, vol. I, 4ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 390-391).

Na jurisprudência, *vide* o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 4 dezembro de 2014, proc. n.º 1647/11.5TBVRL-B. G1, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), no qual se sustentou que o facto de os executados habitarem os imóveis não constitui obstáculo à penhora dos mesmos; não consta do elenco de bens impenhoráveis o imóvel “de habitação” do executado. *Vide* também o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 12 de julho de 2018, processo n.º 1624/14.4T8SLV-A.E1, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), no qual se consignou que “uma habitação não é um instrumento de tratamento de um doente; como tal, não goza de impenhorabilidade processual, por motivo de humanidade”.

<sup>12</sup> Todavia, no n.º 3 do art. 550.º estão previstos casos de exclusão da forma sumária.

<sup>13</sup> SOUSA, Rabindranath Capelo de, *Lições de Direito das Sucessões*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 246.





o imóvel que, embora sendo próprio do executado, serve tão-só para estadia de férias deste. Além disso, refira-se, indo de encontro com o que já se disse, que os limites aí contidos não são aplicáveis no caso de execução por dívida com garantia real que onere o imóvel, já que, em tal caso a penhora começa necessariamente por esse bem (art. 752.º, n.º 1).

As referidas normas consagram desvios lícitos ao princípio da proporcionalidade da penhora, que corresponde a um critério legal, previsto no n.º 3 do art. 735.º, a que o agente de execução está vinculado no exercício da sua função de determinar os bens a penhorar<sup>14</sup>. Assim, o agente de execução não pode penhorar mais bens do que os necessários ao pagamento da dívida exequenda e das despesas previsíveis da execução, estas últimas presumidas, para o efeito de realização da penhora e sem prejuízo de ulterior liquidação, no valor de 20%, 10% e 5% do valor da execução, consoante, respetivamente, este caiba na alçada do tribunal da comarca, a exceda, sem exceder o valor de quatro vezes a alçada do tribunal da Relação, ou seja, superior a este último valor<sup>15</sup>.

Antes de se indicarem os desvios que o referido princípio admite, no que concerne ao imóvel que constitui a habitação própria permanente do executado, importa aludir a um outro critério legal que o agente de execução tem de respeitar na sua função de determinar os bens a penhorar. Trata-se do princípio da adequação da penhora, segundo o qual “a penhora começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostrem adequados ao montante do crédito do exequente” (art. 751.º, n.º 1). Claramente que a penhora de imóveis não cumpre esta regra quando o executado tenha outros bens que sejam mais facilmente convertíveis em valor pecuniário e que possam ser penhorados na medida exatamente necessária à satisfação do crédito exequendo. Assim sucede na penhora de depósitos bancários ou de salários (arts. 780.º e 738.º).

Os aludidos princípios, assim como normas legais imperativas, prevalecem sobre a vontade do exequente quanto aos bens que este pretende ver prioritariamente penhorados. Somente quando as indicações do exequente respeitam esses critérios legais, é que as mesmas vinculam o agente de execução (art. 751.º, n.º 2).

<sup>14</sup> A determinação dos bens a penhorar insere-se na competência genérica do agente de execução (art. 719.º, n.º 1).

<sup>15</sup> As alçadas dos tribunais estão previstas no art. 44.º, n.º 1, da Lei de Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, sendo de 5.000,00 euros a alçada dos tribunais de 1.ª instância.





Como já se disse, no n.º 4 do art. 751.º estão enunciados casos em que a penhora pode incidir sobre imóvel que seja habitação própria permanente do executado, e isto ainda que a mesma não se adeque, por excesso, ao montante do crédito exequendo (acrescido das despesas previsíveis da execução). Ao contrário do que sucede nos termos do n.º 3 do art. 751.º para o caso de penhora de bens imóveis que não sejam a habitação própria permanente do executado, ou de estabelecimento comercial, em que o único critério estabelecido para a admissibilidade da mesma é unicamente o prazo considerado razoável para a satisfação integral do credor (fixado em seis meses), no caso de penhora de imóvel que serve aquela finalidade, esse critério, que neste caso é bem mais exigente, tem de ser conjugado com um outro – o valor da execução.

Assim, o imóvel que constitui a habitação própria permanente do executado só pode ser penhorado:

- Em execução de valor inferior ou igual ao dobro da alçada do tribunal de 1.ª instância (atualmente 10.000,00 euros), se a penhora de outros bens presumivelmente não permitir a satisfação integral do credor no prazo de trinta meses (art. 751.º, n.º 4, alínea a)); em execução de valor superior àquele, se a penhora de outros bens presumivelmente não permitir a satisfação integral do credor no prazo de doze meses (art. 751.º, n.º 4, alínea b)).

Estas normas têm a redação dada pela Lei n.º 117/2019, de 13 de setembro, que no âmbito da ação executiva, veio restringir, ainda mais, os casos em que a penhora do imóvel que constitui habitação própria permanente do executado é admissível.

É notória a evolução legislativa no sentido da maior restrição dos casos em que a penhora pode recair sobre imóvel do executado em que este reside permanentemente, o que se obtém à custa da ampliação do prazo considerado razoável para que o credor exequente obtenha a satisfação integral do seu crédito através da penhora de outros bens.

Previamente à mencionada Lei, o art. 751.º, n.º 3 estipulava o prazo de doze meses para a satisfação integral do credor em execução de valor não superior a metade da alçada do tribunal de 1.ª instância (2.500,00 euros), e de dezoito meses em execução de valor superior a esse. Note-se que, a redação desse artigo coincidia com a do art. 834.º, n.º 2 do anterior Código de Processo Civil, a qual foi introduzida pela Lei n.º 60/2012, de 9 de novembro<sup>16</sup>,

---

<sup>16</sup> Esta lei inseriu-se num conjunto de leis da Assembleia da República, publicadas no mesmo número do Diário da República, relacionado com o crédito à habitação e proteção de devedores em situação económica difícil.



e que, previamente a esta alteração, admitia a penhora de imóveis (sem diferenciar quanto à finalidade dos mesmos), ou de estabelecimento comercial, quando a penhora de outros bens presumivelmente não permitisse a satisfação integral do credor no prazo de seis meses.

### **3. A questão da penhorabilidade da casa de habitação efetiva na jurisprudência: violação do direito à habitação?**

A questão da penhorabilidade do imóvel que constitui a habitação própria permanente do executado foi já apreciada em algumas decisões judiciais, com base no fundamento, invocado pelo recorrente (o executado), de que a penhora desse seu bem ofende o seu direito fundamental à habitação (e da sua família). Este direito está vertido no art. 65.º da Constituição da República Portuguesa, nos termos do qual “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. Mas significará isto que o cidadão tem direito a ter casa própria?

A resposta é em sentido negativo. A lei adjetiva não estabelece a impenhorabilidade do imóvel que serve de habitação efetiva do executado e a penhora desse bem não consubstancia a violação de um direito fundamental, porquanto o direito à habitação pode revestir outras vertentes que não essa. Basta ter-se em conta o disposto no n.º 3 do aludido art. 65.º para se afastar uma interpretação nesse sentido (para proteção do direito à habitação dos cidadãos e suas famílias, o Estado tem de adotar “uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar”).

É nesse sentido que Jorge Miranda e Rui Medeiros interpretam a norma em apreço. Os autores sublinham que “o direito à habitação, por si só, não se esgota ou, ao menos, não aponta, ainda que de modo primordial ou a título principal, para o direito a ter uma habitação num imóvel da propriedade do cidadão (Acórdão n.º 649/99). Daí que uma norma que admite a penhora de um imóvel onde se situe a casa de habitação do executado e seu agregado familiar não viole o direito que todos têm de haver, para si e para a sua família, uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, pois a habitação em causa, desligada da titularidade do direito real de propriedade sobre o imóvel onde essa habitação se situa, não é afetada, já que pela penhora o executado e





sua família não são privados da respetiva habitação, podendo, pois, manter-se no imóvel (Acórdão n.º 649/99)”<sup>17</sup>.

Apoiado na mencionada doutrina, o Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 3 de março de 2015, processo n.º 3762/12.9TBCSC-BL1.S1, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), sustentou que “o direito à habitação do cidadão e da família, consagrado no art. 65.º da CRP, não se confunde com o direito a ter casa própria, sendo que o legislador ordinário, não obstante estar ciente da sua importância, não estabeleceu, em homenagem àquele direito, a impenhorabilidade da casa de morada de família, mas apenas algumas defesas (art. 834.º, n.º 2, do CPC e atual art. 751.º, n.º 3, als. a) e b), do NCPC (2013))”<sup>18</sup>.

#### **4. Medidas de proteção no âmbito da penhora e venda da casa de habitação efetiva**

Embora o direito à habitação não implique a impenhorabilidade do imóvel que constitui a habitação própria permanente do executado, ele justifica a consagração de medidas de proteção contra a privação da habitação, que, no âmbito de um processo de execução não se esgotam nos limites impostos à penhora desse bem (já expostos neste texto)<sup>19</sup>. O executado conta com medidas de proteção da sua casa de habitação efetiva, que pode exercer em diferentes fases do processo.

Assim:

– O art. 756.º, n.º 1, alínea a) determina que, no caso de penhora de casa de habitação efetiva do executado, o agente de execução deve nomear depositário desse bem o próprio executado. Note-se que, esta é uma situação excecional, porquanto, em regra, o executado não é constituído depositário dos bens penhorados. Efetivamente, nos termos do proémio do n.º 1 do art. 756.º, é constituído depositário o agente de execução ou, nos casos em que

<sup>17</sup> MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*, vol. I, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 665 e 666.

<sup>18</sup> No mesmo sentido, *vide* o Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães, de 7 de maio de 2003, processo n.º 1267/06-1, e do mesmo Tribunal o Acórdão, de 25 de março de 2010, processo n.º 1880/08.7TBFLG-B.G1, e, ainda, o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 10 de maio de 2018, processo n.º 989/15.5T8STB-B.E1, todos in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>19</sup> A este propósito, *vide* CANOTILHO, Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 835.





as diligências de execução são realizadas por oficial de justiça, pessoa por este designada, podendo, no entanto, o exequente consentir que seja depositário o próprio executado ou outra pessoa designada pelo agente de execução ou ocorrer alguma das situações indicadas nas alíneas deste artigo, entre as quais a que se encontra a de penhora da casa de habitação efetiva.

Constituído depositário do imóvel que constitui a sua habitação efetiva, o executado não tem de realizar a entrega do mesmo ao depositário, ao abrigo do art. 757.º. A ele próprio incumbem os deveres inerentes a esse cargo, máxime o de administrar o bem penhorado com diligência e zelo de um bom pai de família e com a obrigação de prestar contas, podendo ser removido caso deixe de cumprir esses mesmos deveres (arts. 760.º e 761.º). Assim, se o executado, na pendência da execução, se mantiver como depositário do imóvel penhorado, só após a realização da venda, é que terá de o desocupar, de modo a permitir a entrega do mesmo ao comprador (ou ao exequente, ou credor reclamante, no caso de adjudicação do bem penhorado), conforme resulta dos arts. 827.º e 828.º (aplicáveis à adjudicação de bens *ex vi* do art. 802.º).

– No caso de execução fundada em sentença, que está pendente de recurso (com efeito meramente devolutivo)<sup>20</sup>, e estando penhorada a casa de habitação efetiva do executado, este pode requerer ao juiz que determine que a venda desse bem aguarde a decisão definitiva, quando aquela diligência seja suscetível de causar prejuízo grave e dificilmente reparável (art. 704.º, n.º 4). Note-se que, em regra, na pendência do recurso, a execução prossegue sendo inclusivamente realizada a venda, ainda que a execução fique condicionada à decisão do recurso (art. 704.º, n.º 1 e 2) e a venda seja dada sem efeito caso essa decisão seja de anulação ou revogação da sentença que serviu de base à execução (art. 839.º, n.º 1, alínea a)).

– O art. 733.º, referente ao efeito do recebimento dos embargos de executado, dispõe no n.º 5 que “se o bem penhorado for a casa de habitação efetiva do embargante, o juiz pode, a requerimento daquele, determinar que a venda aguarde a decisão proferida em 1.ª instância sobre os embargos, quando tal venda seja suscetível de causar prejuízo grave e dificilmente reparável. Portanto, neste caso, a execução fica a aguardar a decisão dos embargos, e só prosseguirá se estes forem julgados improcedentes. Em regra, o recebimento dos embargos não produz o efeito de suspensão do prosseguimento da execução, sendo este efeito obtido apenas se o embargante prestar caução (art. 733.º, n.º

<sup>20</sup> Nos termos do art. 704.º, n.º 1, “a sentença só constitui título executivo depois do trânsito em julgado, salvo se o recurso contra ela interposto tiver efeito meramente devolutivo”.





1, alínea a)), ou tratando-se de algum dos casos indicados nas restantes alíneas do n.º 1 do art. 733.<sup>o21</sup>.

– O art. 785.º, n.º 4, sobre o procedimento do incidente de oposição à penhora, contém uma remissão para o disposto no n.º 5 do art. 733.º, pelo que, de igual modo, o executado, ora oponente, pode requerer ao juiz que a venda do imóvel penhorado, onde reside permanentemente, não se realize sem que seja proferida a decisão da oposição que deduziu, porquanto tal diligência pode causar prejuízo grave e dificilmente reparável.

Cabe também referir uma medida que, pese embora não tenha em vista apenas o caso em que o bem a penhorar é o imóvel onde o executado situa a sua residência habitual, reveste inegável importância nesse caso:

- De acordo com o n.º 5 do art. 855.º, no caso em que a execução segue forma sumária por força da alínea d) do n.º 1 do art. 550.º – quando lhe serve de base um título extrajudicial de obrigação pecuniária vencida cujo valor não exceda o dobro da alçada do tribunal de 1.ª instância (atualmente 10.000,00 euros) e essa forma não esteja excluída nos termos do n.º 3 do mesmo artigo – a penhora de bens imóveis, de estabelecimento comercial, de direito real menor que sobre eles incida ou de quinhão em património que os inclua só pode realizar-se depois da citação do executado, em consequência da aplicação do disposto no art. 726.º. Este preceito prevê um caso em que os termos iniciais da execução se podem alterar, deixando o exequente de contar com vantagem prática da dispensa de despacho liminar e de citação prévia do executado que o n.º 3 do art. 855.º prevê (para além da celeridade processual, reduzem-se as hipóteses de o executado dissipar o seu património ao ter conhecimento da pendência da execução antes de realizada a penhora). Pretendendo-se evitar que, perante a menor segurança do título executivo que serve de fundamento à execução, seja posta em causa a justiça material, assegura-se ao executado o conhecimento da pendência da execução, e a oportunidade

---

<sup>21</sup> Art. 733.º, n.º 1: “b) Tratando-se de execução fundada em documento particular, o embargante tiver impugnado a genuinidade da respetiva assinatura, apresentando documento que constitua princípio de prova, e o juiz entender, ouvido o embargado, que se justifica a suspensão sem prestação de caução; c) Tiver sido impugnada, no âmbito da oposição deduzida, a exigibilidade ou a liquidação da obrigação exequenda e o juiz considerar, ouvido o embargado, que se justifica a suspensão sem prestação de caução; d) A oposição tiver por fundamento qualquer das situações previstas na alínea e) do artigo 696.º”.





de lograr impedir a penhora desses bens, deduzindo embargos com o efeito suspensivo da execução (art. 733.º, n.º 1)<sup>22</sup>.

Por fim, cumpre referir que, por razão da pandemia Covid 19, encontram-se em vigor, à data em que se escreve este texto, medidas tendentes a proteger a casa de morada de família no âmbito do processo executivo.

Uma dessas medidas enquadra-se no regime processual transitório e excepcional introduzido pelo art. 6.º-A aditado à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março pela Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, e consiste na suspensão do ato de entrega efetiva do imóvel que constitui a habitação própria permanente do executado (alínea c) do n.º 6). Com efeito, uma das exceções que o referido art. 6.º-A admite à cessação da suspensão dos prazos para a prática de atos processuais que havia sido imposta no n.º 1 do art. 7.º da Lei n.º 7-A/2020, de 19 de março (com efeitos retroativos a 9 de março) respeita aos atos a realizar em sede de processo executivo (ou de insolvência) “relacionados com a concretização de diligências de entrega judicial da casa de morada de família”<sup>23</sup>. Assim, atualmente, na ação executiva para pagamento de quantia certa, podem ser realizadas todas as diligências executivas com exceção daquelas que visam a entrega do bem imóvel vendido que constitua a casa de morada de família do executado (o mesmo sucede nas ações executivas para entrega de coisa certa que também tenham por objeto esse bem)<sup>24</sup>.

Outra das medidas está inserida no regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários a vigorar até 30 de setembro de 2020, e traduz-se na suspensão da execução de hipoteca sobre imóvel que constitua a habitação

<sup>22</sup> GONÇALVES, Marco Carvalho, *Lições de Processo Executivo*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 2020, p. 345.

<sup>23</sup> No mesmo segmento, o art. 6.º-A, n.º 6, alínea c) do mesmo diploma legal determina a suspensão das “ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa”.

<sup>24</sup> A este respeito, *vide* GONÇALVES Marco Carvalho Gonçalves, “Atos processuais e prazos no âmbito da pandemia da doença Covid-19”, p. 29. O texto corresponde à intervenção proferida pelo autor em sessão de estudos, via colibri zoom, promovida no dia 22 de junho de 2020 pela AEDREL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local. Obtido de: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/65830/1/Atos%20processuais%20e%20prazos%20no%20%C3%A2mbito%20da%20pandemia%20da%20doen%C3%A7a%20Covid-19%20%28Marco%20Gon%C3%A7alves%29.pdf> (data da consulta: 21/09/2020).







própria permanente do executado (art. 8.º, alínea e) da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março).

### Referências bibliográficas

- Canotilho, G. & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa anotada*. Vol. I. 4.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Castro, A. A. de (1977). *A ação executiva singular, comum e especial*, 3.ª edição. Coimbra: Almedina.
- Coelho, F. P. & Oliveira, G. de (com a colaboração de Ramos, Rui Moura Ramos) (2008). *Curso de Direito da Família*. Vol. I. 4ª edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Ferreira, F. A. (2010). *Curso de Processo de Execução*. 13.ª edição. Coimbra: Almedina.
- Freitas, J. L. de (2017). *A ação executiva à luz do Código de Processo Civil de 2013*. 7.ª edição. Coimbra: Gestlegál.
- Gonçalves, M. C. (2020). *Lições de Processo Executivo*. 4.ª edição. Coimbra: Almedina.
- Gonçalves, M. C. (2020). “Atos processuais e prazos no âmbito da pandemia da doença Covid-19”, intervenção proferida em sessão de estudos, via colibri zoom, promovida no dia 22 de junho de 2020 pela AEDREL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local, in <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/65830/1/Atos%20processuais%20e%20prazos%20no%20%C3%A2mbito%20da%20pandemia%20da%20doen%C3%A7a%20Covid-19%20%28Marco%20Gon%C3%A7alves%29.pdf>.
- Liebman, E. T. (1963). *Processo de Execução*. 2.ª edição. São Paulo: Saraiva.
- Lima, F. P. & Varela, J. A. (1997). *Código Civil anotado*. Vol. II. 4.ª edição (revista e atualizada). Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J. & Medeiros, R. (2006). *Constituição Portuguesa anotada*. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora.
- Silva, J. A. (1996). *Lições de Processo de Execução Civil*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Sousa, M. T. de (1998). *Ação executiva singular*. Lisboa: Lex.
- Sousa, R. C. de (2004). *Lições de Direito das Sucessões*. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora.



## Trajetórias criminais: prevenção da reincidência criminal

Eva Chaves

*Universidade de Coimbra*

Clara Cruz Santos

*Universidade de Coimbra*

Vera Duarte

*ISMAI e CICS.NOVA*

### Resumo

A reincidência criminal dos indivíduos que estiveram em reclusão é um tema atual que coloca em evidência os fatores estruturais e políticos, avaliados pelos processos de intervenção profissional, bem como pelas políticas de reinserção que orientam a mesma intervenção e os contextos em que a mesma se realiza. Estes temas são centrais ao trabalho de investigação que se pretende partilhar. A investigação pretende mapear os obstáculos à reinserção social dos indivíduos, aludindo às motivações que podem conduzir à reincidência, analisando o percurso do indivíduo, antes, durante e após saída da prisão. Tal objetivo encontra-se relacionado, ainda, com o estudo aprofundado e reflexivo dos programas de reinserção social existentes implementados pela Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) após cumprimento da pena. É, nesta senda, um estudo de desenho qualitativo com forte enfoque nas histórias de vida dos reincidentes e o recurso a *focus groups* com profissionais e *policy makers*.

Os argumentos teóricos baseiam-se na observação de que as taxas de criminalidade, em Portugal, estão diretamente relacionadas com a sua reincidência. Argumentamos, ainda que uma intervenção secundária e de *follow up* junto



dos indivíduos reincidentes tem-se revelado como uma forma eficaz de contribuir para a diminuição dos níveis de criminalidade. Por um lado, a reinserção social da população condenada prevê uma intervenção integrada desde a sinalização dos sujeitos aquando a sua reclusão. Por outro, porque julgamos essencial que se confira uma maior atenção às histórias de vida, isto é, à mundividência dos indivíduos pois estas tendem a definir o percurso do indivíduo, quer em contexto prisional, quer, posteriormente, na sua reinserção social. Os estudos têm apontado para a importância da compreensão dos percursos de vida destes indivíduos, marcados por desestruturas familiares e relacionais que, não sendo alvo de intervenção, continuarão a ser contextos bloqueadores de uma verdadeira integração social. Argumenta-se que a sociedade não está preparada para receber e reinserir indivíduos que estiveram em contexto de reclusão, já que rotula negativamente todos aqueles que tiveram comportamentos desviantes, abstraindo-se do facto, que este tipo de atitude, é um dos grandes fatores que leva o indivíduo à reincidência.

**Palavras-chave:** Trajetórias de vida; Reinserção Social; Reincidência Criminal

## Introdução

O crime como objeto de estudo em contexto prisional tem despertado o interesse científico (Santos, 1999; Rodrigues, 2002; Gonçalves, 2002; Dorés, 2000, 2013, 2016; Cunha, 2004, 2008, 2014; Gomes, 2014, Pinto, 2016). Se, por um lado a Reinserção Social surge como um tema atual e urgente, de facto, observa-se a nível internacional uma elevada produção científica centrada na reentrada de reclusos (por exemplo, Petersilia, 2003; Travis & Visser, 2005; Hattery & Smith, 2010; Mears & Mestre, 2012; Harding, Morenoff & Herbert, 2013), reincidência (por exemplo, Mariño, 2002; Latessa, Listwan & Koetzle, 2014) e desistência (por exemplo, McNeill et al., 2012; Maruna, 2012), por outro, é ainda, pouco debatido na comunidade académica e científica nacional (Martins & Casasnovas, 2014).

São escassos os estudos sobre a reinserção social de ex-reclusos/asem Portugal, essencialmente no que respeita à reincidência. Com o presente estudo objetiva-se compreender e analisar a experiência de reinserção social de ex-reclusos (primários e reincidentes), do género feminino e masculino, percebendo em que medida os acontecimentos significativos das suas trajetórias de





vida podem concorrer para a reincidência criminal. A análise do sistema de justiça criminal irá, igualmente, contribuir para a discussão sobre o contributo do plano de reinserção social para a prevenção da reincidência criminal.

Conhecer e analisar as trajetórias de vida destes indivíduos parece-nos fulcral para identificar fatores que predis põem a (re)incidência no crime. O desenho qualitativo de investigação revê-se no uso do biograma como um dos instrumentos privilegiados de recolha de informação. Este possibilita a compreensão das interpretações e perspectivas dos indivíduos sobre a sua experiência, identificando, simultaneamente, os fatores e contextos percecionados pelo indivíduo como protetores e/ou como potenciadores de risco. O biograma facilitará a construção e aplicação das entrevistas quer pelos dados fornecidos, quer ainda pela aproximação que pode promover entre investigador e sujeito de observação.

Com o objetivo de avaliar o contributo do sistema judicial criminal na preparação dos indivíduos para a liberdade, serão utilizadas quer as técnicas de entrevista semiestruturada aos técnicos/as superiores de reinserção social, quer a análise documental dos processos de acompanhamento prestado pela equipa de reinserção social.

## **1. O estudo das trajetórias de vida e a reincidência criminal**

O estudo de trajetórias de vida marcadas pelo crime, apresenta uma variabilidade temporal do comportamento criminal ao longo da vida, que pode resultar num padrão de comportamentos semelhantes quando comparadas as trajetórias de vida. (Ward *et al.*, 2010).

As características individuais, familiares e sociais podem influenciar no desenvolvimento do comportamento criminal, estas características são adquiridas ao longo da vida. As trajetórias marcadas pelo abandono escolar precoce, a convivência em ambientes propícios às práticas criminais, a influência dos grupos de pares, as dificuldades económicas, são indicadores reconhecidos na influência do desenvolvimento de comportamentos transgressivos (Rodrigues, 2017).

A altura da vida em que determinados acontecimentos se desenvolvem, pode ser fundamental para as trajetórias dos indivíduos. Neste sentido, Thomberry (1997) realça que o “timing” de certos eventos de vida podem influenciar a trajetória dos indivíduos (Piquero & Mazerolle, 2001, p.4). De facto, a análise das trajetórias de vida de reclusos/as, permite um conhecimento mais aprofundados dos fatores que possam influenciar a (re)incidência no crime, e





o momento de vida do indivíduo em que determinados acontecimentos ocorrem, pode ser decisivo na predisposição para a carreira criminal.

Trajetos de vida marcados pela reclusão podem influenciar o seu percurso, já que o cumprimento da pena de prisão contribui para que o indivíduo desenvolva um comportamento adaptativo que leva a situações de difusão identitária, que podem surgir por três vias: “a primeira, decorrente da necessidade de inclusão no contexto de reclusão; a segunda, resultante das regras e das rotinas próprias das instituições prisionais; a terceira originada pela “desapredizagem” da vida em liberdade” (Núncio, 2019). O indivíduo desenvolve um conjunto de estratégias e comportamentos adaptativos à nova realidade em que está inserido. Este tipo de comportamento espelha-se num cenário darwinista de sobrevivência dos mais aptos e/ou os mais resistentes (Núncio, 2019).

Nesse sentido, a prisão não só traduz efeitos negativos ao nível da dessocialização, como também cria problemas posteriores, quando o recluso regressa à sociedade. Muitas das vezes diz-se que as prisões são “escolas do crime” (Ferreira, 2016). Pois, é nesta instituição que o indivíduo se relaciona com outras pessoas que tal como ele, cometeram um crime, proporcionando-lhe uma identificação com o grupo e perpetuação ou desenvolvimento de novos comportamentos desviantes, que pode arruinar a vida do indivíduo e da sua família (Foucault, 2019).

Viver um período de reclusão, transporta ainda outras consequências para a reinserção de ex-reclusos(as) à vida em sociedade, devido à rotulagem e etiquetagem social, pelas práticas que determinam a sua presença às culturas marginalizadas, no exterior, acumulando outra rotulação negativa com a reclusão (Carvalho, 2003). Apesar da sua reintegração ocorrer numa realidade já familiarizada por si, inclui agora a pressão social e a estigmatização social como parte da sua identidade pessoal, diferindo muito a forma como irá viver e observar a sociedade, da visão que tinha antes da reclusão, devido ao estigma social de que são vítimas (Goffman, 1963).

Se por um lado, o trabalho de reinserção social em contexto prisional objetiva prevenir a prática de novos crimes, promovendo o regresso bem-sucedido do indivíduo à sociedade, por outro, será necessário compreender o fenómeno da reincidência criminal, que tem suscitado algumas dúvidas na comunidade científica. Nesse sentido, é necessário compreender as taxas de criminalidade, já que os resultados de estudos longitudinais mostram que os ofensores reincidentes são responsáveis por uma proporção significativa de crimes (Neves, 2019). Assim, constata-se que “a reincidência criminal representa o fracasso





do esforço social pela ressocialização dos infratores e a consolidação da sua exclusão” (Mariño, 2002).

A reincidência criminal pode ser estudada segundo a perspectiva do desenvolvimento de carreiras criminais (início, duração, prevalência e desistência) (Farrington, 2008). Neste sentido, importa perceber os fatores que podem levar à frequência e continuidade de uma carreira criminal.

Não menos importante, é perceber os fatores que influenciam o risco de reincidência em práticas criminais (UNODC, 2012, p. 37).

Segundo Dhami, Mandel, Loewenstein & Ayton (2006), deve-se compreender a reincidência criminal em três categorias, pré-reclusão, durante a reclusão e pós-reclusão. Dhami et al (2006), consideram que os fatores associados a estes três momentos são responsáveis pela reincidência criminal.

Ombudsman et al. (2011), apontam como fatores de risco presentes na fase pré-reclusão, a negligência na infância, a pobreza, o desemprego e o abuso de álcool. Neste sentido, McGloin, Sullivan, Piquero & Pratt, (2007) referem que a especialização/versatilidade criminal depende largamente de circunstâncias locais da vida, tais como o casamento ou o consumo de drogas e álcool. Já, Farrington (2015), Cobbina, Huebner & Berg (2012) destacam, a carreira, o histórico criminal bem como os laços sociais que influenciam no risco de reincidência.

Por outro lado, os estereótipos e o preconceito subjacentes na aplicação das sentenças influenciam no desenvolvimento da prática criminal (Burke, 2009). A retaguarda familiar é essencial quando estudamos casos de (re)incidência, pois a família pode constituir um fator de proteção, prevenindo o retorno ao crime. Contudo, a família pode ser vista como um fator de risco ou proteção (Martins & Casanovas 2014; Barbosa, Quadros & Ribeiro, 2012), já que, quando esta está envolvida em práticas criminais, ou se estiver inserida num contexto com tais práticas, pode potenciar o comportamento criminógeno.

A realidade da maioria da população reclusa, passa por dificuldades socioeconômicas, famílias destruídas, vidas marcadas pela violência, trajetórias de vida que podem influenciar a reincidência e a reinserção na sociedade (Ombudsman et al., 2011).

Mariño (2002), acrescenta que, a reincidência está relacionada com a “anomia econômica”, com isto, não se refere às questões de pobreza mas sim, ao impacto do status econômico, ou por outras palavras, incapacidade em atingir os níveis de vida culturalmente estabelecidos. Ao contrário de países de terceiro mundo, em que a problemática “econômica” relativa às necessidades básicas pode contribuir para a reincidência, na sociedade do bem-estar “social” a problemática econômica relacionada com o crime é mais a nível social (relativa





à anomia). Por outro lado, a associação a pares desviantes pode desencadear os comportamentos antissociais (Martins & Casasnovas, 2014).

Relativamente aos fatores de risco durante a reclusão, vários estudos indicam que a prisão tem um efeito criminógenos sobre os reclusos, por um lado pelas condições do contexto por outro pelo débil investimento em programas de reinserção (Dores, 2000; Petersilia, 2001; Sykes, 2007; Listwan et al., 2011; Ombudsman et al., 2011; Drago, Galbiati & Vertova, 2011). As relações que surgem no contexto prisional podem potenciar novos conhecimentos sobre o crime (Dores, 2000; Listwan et al., 2011).

Quanto aos fatores pós-reclusão, quer relacionados com a liberdade definitiva, quer relacionados com a liberdade condicional, os diferentes estudos apontam fatores mais relacionados com as condições familiares e socioeconómicas; a normalização da experiência de ser preso nas comunidades norte-americanas; a estigmatização e o preconceito na procura de emprego (Petersilia, 2001; Cunha, 2004; Travis & Christiansen, 2006; Morenoff & Harding, 2014).

Contudo, Travis & Christiansen (2006) referem que as “consequências da revogação de liberdade condicional estão concentradas nas comunidades pobres, com impactos substanciais sobre as famílias, os mercados de trabalho, as redes de pares e as instituições cívicas dessas famílias” (p.251). O estudo de Morenoff & Harding (2014) que analisa a reintegração dos indivíduos em bairros sociais, conclui que o “encarceramento em massa pode prejudicar a estrutura e a organização social de algumas comunidades, criando ambientes mais criminosos para os prisioneiros que diminuem ainda mais as suas perspetivas de uma reentrada bem sucedida” (p.412).

## **2. Conceptualização dos conceitos reinserção social e reincidência criminal**

Com a reflexão sobre as questões da preparação do recluso para a liberdade, devem ser, ainda(re)pensados os conceitos centrais deste estudo, nomeadamente: reinserção social e reincidência, que se encontram, a nosso ver, diretamente relacionados.

A reinserção é o prefixo de “re-“antecedendo o substantivo “inserção”, que “assenta num pressuposto teórico de que a intervenção deve ser orientada para restaurar uma situação de inserção social previamente existente e que foi quebrada (...) pela prática do crime” (Núncio, 2019). Assim, a “A reinserção social é o conjunto de princípios e de práticas que têm como objetivo reintegrar na sociedade os ex-reclusos”, portanto deve reintegrar o indivíduo





como um cidadão cumpridor da lei e possuidor dos seus plenos direitos, *diminuindo as consequências negativas da privação da liberdade e reduzindo os riscos de reincidência criminal* (preâmbulo do Decreto-Lei nº. 2015/2012, de 28 de setembro, que criou a Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (Amaro, 2019). A Reinserção Social é ainda “todo o processo que envolvendo numa relação complexa, o Estado, a sociedade e o cidadão delinquente (...) visa criar condições que permitam aquele cidadão optar livremente por viver em sociedade sem cometer crimes, permitindo, simultaneamente e de forma equidistante, que a própria sociedade se modifique, se reforme, no sentido de eliminar os fatores crimínógenos que contem” (Pereira, 1987). Pode referir-se ainda que a Reinserção é um processo que vincula o lado efetivo e ativo à realidade cultural, económica e social que o sujeito põe em prática após um longo período de risco que teve com a mesma. Neste sentido, o importante para o indivíduo é que crie uma ligação a um meio social determinado, onde possa desenvolver-se adequadamente como pessoa e cidadão (Ramos, 1987).

Várias definições de reinserção apontam para fatores individuais, familiares e contextuais como influenciadores da reinserção social, sendo que o papel da comunidade deve ser ativo, relacionando-se com a criação de uma nova imagem de confiança por parte do indivíduo (Freitas, 2013).

Um outro conceito, mais amplo, é o de reentrada, que “abrange a coordenação de programas, serviços e recursos humanos – tanto dentro como fora das prisões – para garantir uma bem sucedida integração dos reclusos em novas vidas, papéis, empregos, famílias e comunidades” (Stern & Carrel, 2008, p.48).

Efetivamente, o fenómeno da reincidência tem sido debatido no contexto de justiça criminal, despertando o interesse de novos estudos, no entanto, não tem sido fácil encontrar uma definição única e consensual do conceito (Neves, 2009).

Por sua vez, os efeitos da experiência prisional têm forte implicação na reincidência (Barbosa, Quadros & Ribeiro, 2012). Reincidente será a “pessoa que cai na recidiva, no mesmo delito, no mesmo crime por que já foi condenado” (Silva, 1999, p. 475).

Para uma melhor compreensão da reincidência interessa conhecer os fatores associados ao comportamento criminal que permitem estimar a probabilidade de tal acontecimento, contudo não é possível precisar se o indivíduo vai reincidir (Neves, 2019). Neste sentido, se os fatores de risco forem superiores aos fatores de proteção, maior será o risco de reincidência (Hollin, 2002).





Com o aprofundamento dos estudos sobre esta temática, emerge a questão sobre os motivos que levam os indivíduos a desistirem do crime (Simões, 2020). Perceber os processos que levam à desistência, figura-se como um desafio que tem sido reconhecido como uma dimensão de investigação científica importante para os estudiosos da criminologia (Simões, 2020). De acordo com a autora, procura-se compreender o que explica o envolvimento do indivíduo no crime e o que leva a essa continuidade ao longo da vida, assim como, os fatores que motivam à desistência da carreira criminal.

Para compreender os possíveis fatores na trajetória de vida dos indivíduos, que estão na origem do desenvolvimento do comportamento criminal, ou até mesmo da sua desistência, adotou-se uma Perspetiva da Teoria Desenvolvidamental e do Curso da Vida, que consigna que eventos vividos em determinada fase da sua vida, podem explicar o início da carreira criminosa e dentro desta mesma linha de raciocínio, poderia explicar, os motivos que levariam os indivíduos, a interromper essa carreira.

LeBlanc&Loeber (1998), definem a Criminologia Desenvolvidamental, pelo estudo das diferenças intra-individuais no decorrer da trajetória criminal. Os autores focam essencialmente duas áreas de estudo: a primeira relaciona a idade com o desenvolvimento do comportamento criminal, centrado numa abordagem descritiva, e o segundo procura explicar as causas que precedem ou ocorrem ao mesmo tempo que a idade e o desenvolvimento do comportamento criminal. Por sua vez, Farrington (2003), refere que a teoria desenvolvidamental e do curso de vida importar-se com a explicação de comportamentos antissociais ao longo da vida, segundo três dimensões: o desenvolvimento do comportamento criminal, fatores de risco nas diferentes idades e os diferentes acontecimentos de vida alusivos ao desenvolvimento do indivíduo.

Outros paradigmas surgem associados à criminologia Desenvolvidamental, paradigma de prevenção de fatores de risco (i.e., “Riskfactor, prevention paradigma”) – identificação dos fatores de risco para o envolvimento no crime (Farrington, 2000); outro paradigma mais relacionado com a continuidade da carreira criminal, abordando fatores de risco e proteção. Por último o paradigma curso de vida (i.e., “The Life-Course Perspective”), centrado nas consequências dos eventos de vida das várias transições (i.e., “TurningPoints”) da carreira (Sampson & Laub, 1993).

Elder (1975) definiu o curso de vida como “um paradigma emergente”, explica que as forças sociais influenciam, não só, o ciclo de vida, como também podem ter consequências no seu desenvolvimento. Neste sentido, as teorias sociais relacionam processos do ciclo de vida de relações sociais, como





aspectos de idade, tanto temporais como contextuais. Os estudos do curso de vida procuram perceber as trajetórias e identificar um padrão comportamental nas várias dimensões da vida do indivíduo (e.g., trabalho, família, escola, etc), assim como acontecimentos importantes que possam influenciar a sua trajetória. Já que estas transições podem alterar o papel do indivíduo na sociedade (Elder, 1998). De facto, as Teorias Desenvolvimentais acrescentam importantes contributos ao estudo do desenvolvimento do comportamento criminal. Uma importante conclusão refere que existe uma maior probabilidade do indivíduo cometer o crime se já o tiverem feito em determinado momento da sua vida (McCord, 1991; Farrington, 1998).

### Conclusão

Com este trabalho pretendemos, “dar voz” a ex-reclusos/as que possam partilhar as suas vivências, facilitando a compreensão entre a reinserção social no pós-reclusão e a reincidência criminal. Pretende-se, ainda, projetar um olhar sobre o sistema penal sustentado pela análise das entrevistas junto dos ex-reclusos/ase técnicos/as superiores de reinserção social, paralelamente com análise documental realizada pela apreciação de processos de acompanhamento dos/as ex-reclusos/ase quatro equipas penais, a nível nacional. Para tal, conhecer as interpretações das vivências prisionais e de que forma estas podem influenciar a reinserção social desta população; perceber as significações que estes indivíduos atribuem aos eventos que ocorrem na sua trajetória de vida, de modo a compreender possíveis aspectos que possam ter contribuído para a (re)incidência no crime, assim como, perceber as suas expectativas, dificuldades e/ou obstáculos no que refere à reinserção social, permitirá uma abordagem compreensiva do problema.

O processo de acompanhamento do/a ex-recluso/apelas equipas de reinserção social é, fundamental para avaliar os motivos da reincidência, tendo em conta as escolhas e decisões tomadas subjetivamente pelo sujeito e consubstanciar-se-á num contributo para o aperfeiçoamento das Políticas de Justiça. Este contributo político será mais efetivo quando atentamos o início precoce de carreiras criminais, suscitando a componente preditória de certos indicadores já enunciados e respetiva implementação atempada das políticas de reinserção social. De facto, atualmente, a prevenção da reincidência acontece depois do indivíduo passar pelo sistema de justiça.



## Referências bibliográficas

- Amaro, F., (2019). A Intervenção Promotora da Reinserção Social da População Reclusa. In F. Amaro & D. Costa (Coord), *Criminologia e Reinserção Social* (pp. 1-20). Lisboa: Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.
- Barbosa, F., Quadros, F. & Ribeiro, L. (2012). *Reincidência criminal: Tópicos de avaliação e intervenção biopsicossocial*. LivPsic.
- Burke, R. H. (2009). *An introduction to Criminological Theory*. Taylor & Francis: United Kingdom (3<sup>rd</sup> Ed).
- Carvalho, M. J (2003). *Entre as Malhas do Desvio: Jovens, Espaços, Trajectórias e Delinquências*. Oeiras: Celta Editora.
- Cobbina, J., Huebner, B. & Berg, M. (2012). Men, women, and post release offending: An examination of the nature of the link between relational ties and recidivism. *Crime & Delinquency*, 58(3): 331-361. Doi: 10.1177/0011128710382348
- Cunha, M. I. P. (2004). A prisão e as suas novas redundâncias. *Direito e Justiça*, vol. especial, 19. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/5226>
- Cunha, M. I. P. (2008). Disciplina, controlo, segurança: no rasto contemporâneo de Foucault. In Frois, C. (Org.). *A sociedade vigilante: ensaios sobre privacidade, identificação e vigilância* (pp.6781). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Cunha, M. I. P. (2014). Etnografias da prisão: novas direcções. *Configurações*, 13: 47-68.
- Dhami, M. K., Mandel, D.R., Loewenstein, G., & Ayton, P. (2006). *Prisoner's positive illusions of their post-release success*. *Law Human Behavior*, 30(6), 631-647, Doi: 10.1007/s10979-0069040-1
- Dores, A. P. (2000). Prisões de Portugal. Sociedade Portuguesa: Passados recentes, futuros próximos (pp.1-15). Universidade de Coimbra.
- Dores, A. P. (2016). *O que há a discutir sobre prisões?* Doi: 10.13140/RG.2.2.28494.46405
- Dores, A. P.; Pontes, N. & Loureiro, R. (2013). *Prison Conditions in Portugal*. European Prison Observatory. Disponível em: <https://www.crimeandjustice.org.uk/sites/crimeandjustice.org.uk/files/Prison%20conditions%20in%20Portugal.pdf>
- Drago, F., Galbiati, R. & Vertova, P. (2011). Prison Conditions and recidivism. *American Law and Economics Review*, 13(1): 103-130. Doi: 10.1093/aler/ahq024
- Elder, G. H. (1998). The Life Course as Developmental Theory. *Child Development*, 1-12.
- Farrington, D. P. (2003). Developmental and Life-Course Criminology: Key Theoretical and Empirical Issues-The 2002 Sutherland Award Address. *Criminology*, 41: 221-225.





Farrington, D. P. (2000). Explaining and Preventing Crime: The Globalization of Knowledge - The American Society of Criminology 1999 Presidential Address. *Criminology*, 38: 1-24.

Farrington, D. P., Snyder, H. N., & Finnegan, T. A. (1988). Specialization in Juvenile Court Careers. *Criminology*, 26, 461-487.

Farrington, D. (2015, Julho 9). Cross-national comparative research on criminal careers, risk factors, crime and punishment. *EuropeanJournalofCriminology*, 4. Doi: 10.1177/1477370815584262

Ferreira, I. (2016). *Reinserção Social E A Diferença De Género*. (Tese de mestrado, Universidade Do Minho). Disponível em:

<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/58246/1/Tese%2BFinal%2Bcom%2BCapa.pdf>

Foucault, M., (2019). *Vigiar e punir. Nascimento da prisão*. Lisboa: Edições 70.

Freitas, S. (2013). *As Diferenças de Género na Reinserção Social de Toxicodependentes*. (Dissertação de Mestrado, Universidade Técnica de Coimbra). Disponível em: <https://www.repositorio.utl.pt/bitstream/10400.5/5863/2/Mestrado%20completo.pdf>

Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes of the Management of Spoiled Identity*. Toronto: Penguin Books

Gomes, S. A. M. (2014). *Caminhos para a prisão: uma análise do fenómeno da criminalidade associada a grupos estrangeiros e étnicos em Portugal*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus

Gonçalves, R. A. (2002). *Delinquência, crime e adaptação à prisão*. Coimbra: Quarteto Editora.

Hattery, A., & Smith, E. (2010), *Reentrada em Prisão e Capital Social: O Longo Caminho para a Reintegração*, Lanham: Lexington Books.

Harding, D., Morenoff, J., & Herbert, C. (2013), O Lar é Difícil de Encontrar: Bairros, Instituições e as Trajetórias Residenciais de Prisioneiros Retornantes. *Anais da Academia Americana de Ciências Políticas e Sociais*, 647(1): 214-236.

Hollin, C.R. (2002). Risk-needs assessment and allocation to offender programmes. In J. McGuire (Ed.), *Offender Rehabilitation and treatment: Effective Programmes and Policies to Reduce Reoffending* (pp. 309-332). London: John Wiley & Sons.

Latessa, E. J., Listwan, S. J. & Koetzle, D. (2014). *What works (and doesn't) in reducing recidivism*. New York: Andersen Publishing.

Le Blanc, M., & Loeber, R. (1998). Developmental Criminology Update. *Crime and Justice*, 23: 115-198.

Listwan, S. J., Sullivan, C. J., Agnew, R., Cullen, F. T. & Colvin, M. (2011). The pains of imprisonment revisited: The impact of strain on inmate recidivism. *Justice Quarterly*, 30(1), 125. Doi: 10.1080/07418825.2011.597772

Martins, M. J. & Casasnovas, J. (2014). Histórias de vida de reclusos e reinserção social. *INFAD Revista de Psicologia*, 1(1), 553-564.



Mariño, J. (2002), Análise comparativa dos efeitos da base socioeconômica, dos tipos de crime e das condições de prisão na reincidência criminal, *Sociologias*, vol. 4 (8): 220-244.

Maruna, S. (2012), Elements of Successful Signisting Signaling, *Criminology & Public Policy*, vol.11 (1): 73-86.

Martins, M. J. & Casanovas, J. (2014). Histórias de vida de reclusos e reinserção social. *INFAD Revista de Psicologia*, 1(1): 553-564.

McCord, J. (1991). Family Relationships, Juvenile Delinquency and Adult Criminality. *Criminology*, 29, 397-427.

McGloin, J.M., Sullivan, C.S., Piquero, A.R., & Pratt, T.C. (2007, Agosto 1). Local life circumstances and offending specialization/versatility: comparing opportunity and propensity models. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 3.

McNeill, F., Farrall, S., Lightowler, C., e Maruna, S. (2012), *Como e por que as pessoas param de ofender: descobrindo a desistência*, Instituto de Pesquisa e Inovação em Serviços Sociais, n. 15

Mears, D.P., & Mestre, J. (2012), Reentrada de Prisioneiros, Emprego, Sinalização e Melhor Identificação de Desisters: Introdução à Edição Especial. *Criminologia e Políticas Públicas*, 11(1): 5-15.

Morenoff, J. D. & Harding, D. J. (2014). Incarceration, Prisoner Reentry, and Communities. *Annual Review of Sociology*, 40(1): 411-429.

Neves, A., (2019). A Intervenção Promotora da Reinserção Social da População Reclusa. In F. Amaro & D. Costa (Coord), *Criminologia e Reinserção Social* (pp. 21-41). Lisboa: Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

Núncio, M., (2019). A Intervenção Promotora da Reinserção Social da População Reclusa. In F. Amaro & D. Costa (Coord), *Criminologia e Reinserção Social* (pp. 21-41). Lisboa: Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

Ombudsman et al. (2011). *More prisons are not the answer to reducing crime*. Victoria: Smart Justice.

Petersilia, J. (2001). When prisoners return to communities. *Federal Probation*, 65(1), 3- 15.

Petersilia, J. (2003), Quando os prisioneiros chegam em casa: liberdade condicional e prisioneiro chegam em casa, Oxford: Oxford University Press.

Pereira, L. M. (1987), *Reinserção Social in Polis*, *Enciclopédia Verbo de Sociedade de Estado*. Lisboa/S. Paulo, Ed. Verbo.

Pinto, R. P. (2016). *Estado, Pobreza e Punição: Sobre o modelo analítico de Loïc Wacquant e seu contributo para a compreensão da ação institucional no caso português*. Porto: Edições Afrontamento.

Piquero, A. & Mazerolle, P. (2001). Introduction. In Piquero A. & Mazerolle P. (Ed.), *Life Course Criminology – Contemporary and Classic Readings*. Stamford: Wadsworth Thomson Learning, pp. 8-20





Ramos, P. (1987). *Reinserción social y drogodependencias* in Nieva, La fuente in *La Reinserción social en el marco municipal*. Asociación para el Estudio u promoción del Bienestar social. Madrid.

Rodrigues, A. M. (2002). *Novo olhar sobre a questão penitenciária*. Coimbra Editora (2ªEd.).

Sampson, R. J., & Laub, J. H. (1993). *Crime in the Making: Pathways and Turning Points through Life*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Santos, M. J. M. (1999). *A sombra e a Luz: As prisões do Liberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.

Stern, C. & Carrel, B. (2008). Prisoner reentry resources: an annotated guide. *Behavioral & Social Sciences Librarian*, 26(3), 47-62. Doi: 10.1080/01639260802164654

Silva, Manuela (1999), “Pobreza e Exclusão Social: A investigação em Portugal nos últimos 25 anos” in *Pobreza e Exclusão Social – Percursos e Perspectivas da Investigação em Portugal* – Actas do Seminário. Lisboa: ISMAIL

Simões, G. (2020). Desistência: o início e o fim da carreira criminal. *O público e o privado*, 36: 169-190.

Sykes, G. (2007). *The Society of captives: A study of a maximum security prison*. New Jersey: Princeton University Press.

Travis, J. & Christiansen, K. (2006). Failed Reentry: The challenges of back-end sentencing. *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy*, XIII(2): 249-260.

Travis, J. & Visher, C. (2005), *Prisão de Reentrada e Crime na América*, Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations Office on Drugs and Crime (2012). *Introductory Handbook on the prevention of recidivism and social reintegration of offenders*. New York: ONODC.

Ward, A. K., Day, D. M., Bevc, I., Sun, Y., Rosenthal, J. S., & Duchesne, T. (2010). Criminal Trajectories and Risk Factors in a Canadian Sample of Offenders. *Criminal Justice and Behaviour*, 1278-1300





**A justiça social numa sociedade de conflitos.  
Uma perspetiva política sobre a mediação enquanto instrumento de  
regulação social.**

Gonçalo Mota<sup>1</sup>

*Instituto Politécnico de Viseu/ESTGL*

Nídia Menezes<sup>2</sup>

*Instituto Politécnico de Viseu/ESTGL*

Ana Branca Carvalho<sup>3</sup>

*Instituto Politécnico de Viseu/ESTGL*

**Resumo**

A evolução das sociedades ocidentais tem sido pautada por uma relação de carácter predominantemente económico, tantas vezes disfuncional, caracterizada pela transformação das relações entre os cidadãos, o Estado e a sociedade civil, marcados pela rutura do pacto social.

Dos contextos de crise, resultam processos fraturantes dos quais emergem problemas sociais que, enquanto solução, na sua génese, são dotados de forma insuficiente por parte do Estado. O sistema de protecção social português é

---

<sup>1</sup> gmota@estgl.ipv.pt

<sup>2</sup> nmenezes@estgl.ipv.pt

<sup>3</sup> acarvalho@estgl.ipv.pt





colocado sistematicamente em causa, aquando das crises económicas, e concomitantemente a defesa da garantia do princípio fundamental de justiça social.

Se o conceito de cidadania radica na ideia de participação do indivíduo na construção daqueles que são os seus direitos na relação com a sociedade em que está integrado, ao não se garantir uma verdadeira equidade económico-social, a justiça social torna-se inexequível e por conseguinte, estaremos longe de cumprir, de forma substantiva, com os mais elementares princípios democráticos.

A mediação social é por isso também, um instrumento de regulação social, na medida em que a sua aplicabilidade se arroga a diferentes contextos e conflitos, permitindo promover as condições para que os indivíduos adquiram competências que lhes permitam sentirem-se empoderados e comprometidos com os diferentes processos de decisão nos quais se encontram direta ou indiretamente implicados.

Propusemo-nos analisar os programas eleitorais das eleições legislativas de 2019 dos dez partidos políticos que, após as eleições, tiveram assento na Assembleia da República, com o objetivo de perceber qual o lugar que a mediação, enquanto instrumento de regulação social e defesa da justiça social, ocupa no contexto político português.

Concluimos que a mediação social, hoje, enquanto instrumento de regulação de uma sociedade de conflitos, assim como a justiça social, não constam como desígnio daquelas que são as linhas orientadoras da maioria dos partidos políticos com representação parlamentar após as últimas eleições legislativas.

**Palavras-chave:** Justiça social; Conflito; Mediação; Política;

### **A justiça social**

O conceito de sociedade é eclético e polissémico, quando falamos de sociedade no sentido estrito, referimo-nos à socialização que “existe entre os homens, uma relação funcional, variável, segundo os graus históricos, em que todos os membros da sociedade estão implicados e que assume perante eles uma espécie de autonomia” (Adorno, 2015, p. 65).

É na sociedade que as pessoas organizam a sua existência, ampliam e determinam as suas relações e aprofundam as suas similitudes e diferenças. É também na sociedade que se geram os desequilíbrios e as desigualdades e que se procuram respostas para muitas das falhas que resultam da organização da própria sociedade.





Na verdade, as constantes transformações das relações entre o Estado e a sociedade, que se assomam a uma série de dimensões económicas e sociais têm como consequência a mais que evidente rutura do contrato social. Desta rutura subjaz a necessidade de encontrar um equilíbrio entre o indivíduo e o Estado, que permita reorganizar e reestruturar as relações sociais, de forma a que se cumpra uma efetiva justiça social, evitando assim que esta relação se perpetue como um meio de reprodução das vulnerabilidades sociais.

A conceção de justiça social deve ser por isso compreendida num contexto de igualdade de direitos como um conceito político de justiça numa sociedade democrática, em que se procura valer das “ideias intuitivas básicas que estão inscritas nas instituições de um regime constitucional democrático e nas tradições públicas da sua interpretação” (Rawls, 1992, p.28).

A justiça social, enquanto conceito, tem vindo a ser usado de forma genérica, como a forma de conseguir uma distribuição justa de diferentes bens providos pelo Estado e também como forma de mitigar contextos promotores de desigualdades sociais.

Segundo John Rawls (1992, p.30), “cada pessoa tem direito igual a um esquema plenamente adequado de direitos e liberdades básicas iguais, sendo esse esquema compatível com um esquema similar para todos”, acrescentando que “as desigualdades sociais e económicas devem satisfazer duas condições: primeiro (...) a justa igualdade de oportunidade; segundo, elas devem beneficiar maiormente os membros menos favorecidos da sociedade”.

Fundada num comprometimento com os princípios da igualdade, solidariedade e redistribuição, a justiça social entende-se como fundamental na defesa da participação de todos na decisão e empoderamento do indivíduo, na relação com o Estado.

A justiça como equidade deve ser então entendida como defendendo a ideia central de “sociedade como um sistema de cooperação social equitativa de pessoas livres e iguais” (Rawls, 1992, p.32). Ou seja, o objeto essencial da justiça é “a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social” (Rawls, 2000, pp.7-8).

Para este autor trata-se de equacionar as questões centrais em torno daquela que é a procura da estrutura moral e política das democracias modernas e perceber de que forma se promovem os princípios que estão na base das liberdades e dos direitos fundamentais do cidadão. Para Rawls (2000, p.65), as mais importantes liberdades passam pela participação do indivíduo em sociedade, “a liberdade política (o direito de votar e ocupar um cargo público) e a liberdade de



expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; as liberdades da pessoa (...), o direito à propriedade privada e a proteção contra a prisão e deteção arbitrárias, de acordo com o conceito de estado de direito”.

Apenas numa sociedade em que os cidadãos são, à partida, verdadeiramente livres e iguais, poderão existir condições para que sejam discutidos de forma justa, os impactos relacionados com as questões relativas às desigualdades estruturais.

Rawls (2000, p.88) defende que “as desigualdades económicas e sociais devem ser ordenadas de modo a serem ao mesmo tempo (a) para o maior benefício esperados dos menos favorecidos e (b) vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades”.

O pensamento deste autor pode ser compreendido como uma argumentação em torno da defesa de um Estado Social, em que defende uma conceção de justiça ligada aos direitos sociais, à participação e ao conceito de equidade, manifestada na possibilidade de opção por uma distribuição igualitária de rendimentos, através do pagamento de impostos. Rawls defende a noção da justiça como equidade, como estando mais próxima de um modelo de sociedade que contenha em si um regime que combine a estrutura iminentemente liberal de sociedade com a de Estado-Providência.

Mas na realidade, e sendo a justiça social um conceito que pressupõe, para além da participação, uma repartição de benefícios e de múltiplos contributos de um sistema fundado numa solidariedade intergeracional, devemos também ter presente que é neste sistema, enquanto promotor, tantas vezes, de desigualdades, que se fundam os mais profundos conflitos sociais.

Se a justiça social, em contextos pautados pela prosperidade económica, não representa uma preocupação fundamental para quem tem o poder de legislar ou de atuar, num ambiente de crise, potenciador de um contexto de elevada conflitualidade social, muito menos representará uma prioridade.

### **O conflito**

O senso comum leva-nos muitas vezes a pensar o conflito como um fenómeno negativo, com uma conotação associada à violência ou à desordem. Pensamos também no conflito, no quotidiano, como algo inevitável, sobretudo quando se trata de analisar relações pessoais e sociais.

Nos contextos sociais, que se debatem com a generalização dos processos de vulnerabilidade e de precariedade social, os interventores sociais vão procurando





novas formas e modelos de regulação social que permitam atenuar as consequências dos conflitos sociais e promover uma maior equidade e justiça social.

Pedro Cunha e Sofia Leitão (2011, p. 21) entendem que a leitura do conflito deverá ser feita através de uma “abordagem psicossocial, bem como a complexidade inerente ao próprio fenómeno do conflito”.

Segundo Maria de Lurdes Guerra, (2012, p.7) “os indivíduos litigam devido à discordância de ideias, divergência de pontos de vista, diferentes desejos, contrastes nas interpretações dos factos, valores opostos, etc., podendo tais conflitos serem mais ou menos exacerbados ou duradouros em termos temporais”.

Sendo o conflito objeto de estudo de diversas ciências, e face à multiplicidade de definições encontradas na extensa literatura que reflete esta temática, defendemos a complementaridade das diferentes abordagens como uma necessidade para a prossecução do objetivo de definição do conceito de conflito. Desta forma, percebemos que os conflitos “são intrínsecos a qualquer sociedade e constituem elementos naturais do processo de desenvolvimento e de progresso” (Cunha e Lopes, 2011, p.38), seja enquanto perspectiva de conflito social, seja enquanto propriedade de interação.

O conflito deve, por isso, ser assumido como “uma parte essencial da dialéctica do desenvolvimento pessoal e social” (Cunha e Leitão, 2011, p.21), surgindo como uma complexidade conceptual dirimida entre abordagens psicológicas e sociológicas.

Adotámos, assim, o conceito de conflito enquanto “divergência de perspectivas, percebida como geradora de tensão por pelo menos uma das partes envolvidas numa determinada interação” (Dimas e Lourenço, 2011, p. 205).

Decorrente do conceito de conflito, é também necessário fazer a distinção entre as diferentes posições e explorar os interesses de todos os envolvidos, enquanto interesses comuns e interesses divergentes, ao mesmo tempo que se mantém uma escuta ativa e uma comunicação aberta, sempre apoiada na sua capacidade de autoconhecimento e no desenvolvimento de competências de modo a lidar com situações conflituais mais difíceis.

Maria de Lurdes Guerra, tendo presente aquela que é a perspectiva de William Ury (2012, p.13) aponta um método que define o êxito de uma negociação baseada em quatro pressupostos: a separação entre as pessoas e os problemas; a tentativa de centrar a negociação nos problemas e não nas posições; a criação de opções tendo em conta o benefício mútuo; e a insistência nos critérios objetivos.

Defendemos, por isso, que na mediação as atenções estejam centradas no problema que originou o conflito, procurando que ambas as partes saiam, de





alguma forma, beneficiadas, numa negociação que se pretende o mais objetiva possível.

Esta aceção significa que é fundamental compreender, tanto as sinergias, como a própria incompatibilidade das forças em confronto, de forma a que possamos entender a realidade relacional do conflito.

Na maioria dos conflitos é possível retirar pontos comuns motivadores do problema. Ainda assim, esta leitura não pode ser redutora ao ponto de considerarmos que estes, são sempre coincidentes aquando da existência de um conflito. Deverá por isso observar-se a origem objetiva do conflito, assumindo que é necessário ter em conta a existência de um contexto prévio, repleto de visões e percepções distorcidas que condicionam um entendimento comum.

Desta análise, resulta uma compreensão do conflito que observa o problema do lado dos seus intervenientes, da situação concreta em que se desenrola e do contexto social em que o mesmo decorre. Não prescindindo do seu carácter negativo, podemos, assim, olhar o conflito como um fenómeno positivo, que decorre das relações de interação humana e que poderá resultar numa oportunidade de crescimento pessoal e social, podendo estar perante uma perspectiva de mudança, em que os conflitos e as relações não se anulando contribuem para a transformação social.

### **A mediação social**

A mediação pode constituir-se como um mecanismo fundamental no processo de construção da justiça social, na medida em que “sobretudo na sua feição de mediação social e comunitária, permite, não só colocar em interação partes (pelo menos aparentemente) desconexas e questionar (ou visibilizar) as relações de influência e poder que lhes subjazem em prol de um trabalho conjunto e da celebração de pactos” (Almeida, Albuquerque e Santos, 2013, p.140).

Na realidade, e embora o conflito decorra da interação humana, também a procura por formas mais ajustadas à sua prevenção ou resolução se tem revelado uma necessidade emergente, sendo esta uma garantia de mudança na sociedade.

Lúcia Dias Vargas (2006, p.55) define a mediação como “um procedimento que visa proporcionar um espaço de diálogo e de investigação dos problemas e das motivações dos participantes, para que os mediadores alcancem uma clara compreensão do conflito e dos reais interesses a serem satisfeitos”.

Berta Granja (2014, p.74) salienta a importância da mediação, sublinhando que esta “implica fortalecer o eu dos sujeitos para que este seja mais





positivo, para aumentar a sua capacidade crítica e de compreensão da rede de relações sociais e poderes, bem, como aumentar recursos e capacidade de agir”.

A mediação tem, assim, como principal objetivo, proporcionar às partes a possibilidade de resolverem as suas divergências de forma voluntária e cooperativa, ao mesmo tempo que tenta preservar as relações existentes, tendo em perspetiva uma solução duradoura. O surgimento de questões conflitantes na sociedade, bem como as novas formas de exclusão social, associada à ausência ou diminuição de poder de representação de determinados grupos sociais e da impossibilidade de acesso destes à participação plena enquanto cidadãos, leva a que exista a necessidade de criar e desenvolver novas formas de intervenção em contexto eminentemente conflitual.

Entendemos, por isso, face às suas particulares características, que a mediação, contém em si qualidades que permitem promover uma maior responsabilização individual e, ao mesmo tempo, a responsabilidade social das partes envolvidas em conflito, visto ser este um espaço imprescindível naquela que é a promoção do exercício de uma cidadania plena. Ao recorrer-se à mediação, atua-se de forma voluntária, permitindo a interferência de um terceiro elemento, o mediador, na procura de uma solução, de construção, num ambiente que deverá ser caracterizado por um espaço de cooperação e diálogo, de forma a que as partes possam chegar a um acordo admissível que permita a resolução dos conflitos que os opõe. Almeida et al. (2013, p.150) caracterizam o mediador como “um facilitador, mas também um construtor da sinergia necessária ao processo de mudança social e ao exercício da cidadania”. As autoras acrescentam, relativamente à mediação profissional no domínio social, da qual se espera que “permita igualmente aos cidadãos aceder aos serviços (promoção de acessibilidades), participar em grupos de pares (facilitar a sociabilidade), potenciar a aquisição de competências (apoiar, informar e incentivar à formação), aumentar o seu potencial reflexivo e dinamizador (promover, motivar, dinamizar, favorecer um maior nível de consciencialização)” (Almeida et al., 2013, p.150).

Segundo Oliveira e Galego (2005, p.24), a mediação enquanto instrumento é fundamental “junto daqueles que por circunstâncias várias (sociais, culturais, económicas, políticas, entre outras), se veem privados de certos bens e serviços essenciais, como a educação e a saúde, para a integração e coesão social.” Sendo que aqui entramos naquela que é a área da atuação da mediação social.

Para estas autoras, a mediação social “nasce como uma modalidade de resolução de conflitos entre uma ou mais partes, onde teria que existir um elemento que ajudaria na sua resolução, desenvolvendo-se dentro de contextos





de conflitos latentes ou declarados, em que se tornaria necessário chegar a um acordo” (Oliveira e Galego, 2005, p.21).

A mediação permite, assim, a reconstrução das relações sociais, apresentando-se como uma alternativa de gestão e transformação das estruturas sociais.

Como principal objetivo, a mediação social “pretende a reinserção dos indivíduos na vida em sociedade, isto é, procura reconstruir as interações positivas entre os indivíduos marginalizados e a sociedade, de modo a que se possa dar a socialização” (Oliveira e Galego, 2005, p.27). Para as autoras, a mediação social, centra-se na “tentativa de aprendizagem da vida em comum e projecto de reconstituição de estruturas intermediárias entre os indivíduos e o Estado. Esta apresenta um carácter de controlo social” (2005, p.29).

Para Almeida et al. (2013, p.150) a mediação social pressupõe também “alternativas que estimulem e envolvam a responsabilidade dos poderes públicos e a legitimidade de ingerência social da sociedade civil, através do diálogo, ultrapassando muitas vezes as expectativas dos próprios cidadãos. A mediação promove a esperança, gere e impulsiona responsabilidades a nível político, social e pessoal”.

Estas autoras defendem que a mediação social, enquanto forma de resolução de conflitos, assume-se como um instrumento de regulação social, na medida em que, como referem Almeida et al., (2012, p.109) “toma a forma de mediações sociais e inter-individuais que preenchem uma dupla função, latente e manifesta: “fazer sociedade” e “regular conflitos”.

A prática da mediação está por isso intimamente relacionada com a intervenção psicossocial, contribuindo para o fortalecimento da coesão social, “através do (re)estabelecimento dos laços sociais, assumindo-se a nível individual, inter-individual e grupal, como um processo de prevenção de conflitos e promoção dos direitos e garantias dos cidadãos, de defesa da justiça social, uma vocação de empowerment e de mobilização social” (Almeida et al., 2012, pp.109-110). Na realidade, e segundo estas autoras, a mediação contém em si um carácter transformador em que o “enfoque passa a ser não exclusivamente a natureza do conflito, mas o contexto e os atores envolvidos, uma proposta holística de responder positivamente, tendo em consideração as forcas e as oportunidades existentes, ou a promover, a nível individual e social” (Almeida, Albuquerque e Santos, 2012, pp.109-110).

A mediação social assume na sua essência uma dimensão iminentemente política ao destinar-se à esfera das problemáticas sociais como a exclusão social e a diversidade cultural, não se limitando a um recurso enquanto meio alternativo de resolução de conflitos, que surge como restringindo de forma óbvia o





seu potencial de intervenção, procurando antes, o (re)estabelecimento da paz social e a conceção de uma cidadania plena.

### **Método e discussão de resultados**

Para esta pesquisa decidimos analisar os programas eleitorais referentes às eleições legislativas de 2019, dos dez partidos políticos com assento na Assembleia da República, após o processo eleitoral, procurando todas as menções referentes à palavra “mediação” e à expressão “justiça social”.

Foi nossa intenção apreciar de que forma é que os partidos dos diferentes quadrantes políticos, no momento da construção dos seus programas enquadraram o tema da mediação, bem como o conceito de justiça social, naquelas que foram as suas propostas colocadas ao escrutínio nas últimas eleições.

Dos dez programas políticos analisados, pudemos constatar que seis não mencionaram sequer a mediação no seu programa eleitoral. As exceções são o Partido Socialista (PS) que refere por três vezes no seu programa político a palavra “mediação”, associando-a, nomeadamente, à mediação laboral e familiar. Esta menção coincide com aquela que tem sido a postura por parte de quem governou nas anteriores legislaturas, de procura de soluções extrajudiciais para a resolução de conflitos, reconhecendo-as apenas como necessárias em setores específicos da sociedade, como são o meio laboral e a intervenção no âmbito familiar.

O Bloco de Esquerda (BE) referencia apenas uma vez a palavra “mediação” associando-a à intervenção cultural junto de minorias étnicas, não sendo possível perceber, na leitura do seu programa eleitoral, se esta mediação diz respeito a uma intervenção eminentemente cultural, ou se por outro lado, se foca na atuação da mediação, nomeadamente de âmbito social ou comunitário.

Por fim, o Partido Popular (CDS-PP) que expressa por duas vezes a palavra “mediação”, a primeira vez, como proposta complementar ao modelo judicial, acompanhando aquele que tem sido o caminho realizado nos últimos anos, nomeadamente por outras forças políticas, no desenvolvimento de um modelo alternativo de resolução de conflitos.

O segundo momento em que a palavra mediação é mencionada no programa eleitoral do CDS-PP, acontece no âmbito da defesa da mediação policial, enquadrando esta solução como forma de intervenção em contextos sociais específicos. De todos os programas eleitorais analisados, a apresentação da mediação enquanto resposta surge como sendo a mais ideológica de todas as menções nos diferentes programas eleitorais, na medida em que é pública a







posição de defesa deste partido relativamente às questões relacionadas com a temática da segurança, como disso é exemplo, a afirmação do líder do partido que em entrevista ao Jornal Público afirma que o “CDS vai continuar a defender a autoridade das nossas forças de segurança, porque elas são fundamentais para que haja liberdade em Portugal. Os nossos agentes de autoridade precisam de ter autoridade social” (Rodrigues, 2020).

Desta pesquisa salientamos igualmente aquela que é a posição do Partido Social Democrata (PSD), que no seu programa eleitoral chega mesmo a sublinhar que não existe qualquer necessidade de mediação entre o cidadão e o Estado, ao afirmar num ponto intitulado “um sistema político responsável e mais próximo dos cidadãos” que, “as organizações, as relações sociais e profissionais funcionam e estabelecem-se em rede, numa lógica colaborativa, e a capacidade de intervenção e de influência encontra-se à distância de um clique, não reclamando qualquer mecanismo de mediação ou intermediação de qualquer espécie” (2019, p.15). Esta afirmação, ao recusar a ideia de existência de conflitualidade social, decorrente nomeadamente daquele que é o sistema político do qual o partido é parte integrante, coloca definitivamente de parte, qualquer estratégia de defesa da mediação enquanto estratégia de promoção da participação e resolução de conflitos sociais.

No que se refere à “justiça social”, cerca de 70% das referências nos dez programas eleitorais estudados estão associadas aos chamados partidos políticos da esquerda parlamentar.

O PS recorre por sete vezes a esta expressão, assim como o Partido Livre, ambos os partidos associam o conceito de justiça social a diferentes temáticas, que vão desde a saúde, ambiente, política fiscal e educação, sendo que o Partido Livre é o que mais aprofunda este conceito dedicando-lhe inclusivamente um ponto do seu programa, associado a termos como liberdade e igualdade.

A Coligação Democrática Unitária (CDU) e o Partido Animais e Natureza (PAN) mencionam por três vezes a expressão “justiça social”. Por um lado, a CDU, referindo-se exclusivamente a questões relacionadas com política salarial e o PAN reserva a utilização deste conceito à temática da política fiscal e sustentabilidade no consumo.

Já o Bloco de Esquerda, menciona apenas uma vez o conceito de “justiça social” associando-o à sua proposta para um programa de emergência climática, sublinhando que “este programa para a emergência climática assume a responsabilidade de uma resposta na primeira legislatura desta década, assente em políticas de investimento público e justiça social” (2019, p.8).





O CDS-PP cita a expressão “justiça social” para argumentar que esta não poderá servir de fundamento para violar o direito à propriedade, assumindo uma vez mais a sua matriz estatutária liberal, ao referir que “o CDS coloca o direito de propriedade no centro das políticas públicas de habitação, e rejeita qualquer reforma ou política que, a pretexto de justiça social, viole ou mitigue tal direito” (2019, p.56).

Já o Partido Iniciativa Liberal (IL), opta por utilizar a expressão “justiça social” em torno de questões relacionadas com o pagamento impostos e questões laborais.

### **Conclusão**

Os Estados, decorrente daquelas que têm sido as suas opções políticas, têm provocado uma crise das estruturas sociais e do próprio Estado-providência, mostrando-se inábeis, na forma como têm respondido aos problemas sociais mais emergentes, estimulando de forma insciente os conflitos já por si latentes na sociedade.

Desta realidade, emerge a necessidade de se criarem respostas que promovam uma efetiva transformação social.

Do conflito, podemos retirar o seu efeito mais negativo, adotando assim aquela que é a leitura mais simplista do resultado da interação social ou, pelo contrário, assumir o conflito como uma oportunidade para a definição de estratégias de participação entre todos.

Se a justiça social é um conceito que na sua génese pressupõe uma repartição de benefícios e de múltiplos contributos de um sistema fundado numa solidariedade intergeracional, é também, fundamental perceber-se que, a justiça enquanto equidade, não existe sem uma cidadania plena. Também o conceito de cidadania, radica na ideia de participação do indivíduo na construção daqueles que são os seus direitos e deveres na relação com a sociedade em que está integrado, ao não existir uma verdadeira equidade económico-social, não existe justiça social e por isso estaremos distantes de se cumprir de forma substantiva a democracia.

Concluimos que a justiça social é muitas das vezes descontextualizada e esvaziada de sentido por parte do poder político, decorrente da multiplicidade de sentidos atribuídos a este conceito, não assumindo sequer um carácter suficientemente prioritário e de unanimidade na mobilização política.

Portugal, enquanto Estado de direito democrático apresenta-se, hoje, também distante da solução da mediação enquanto instrumento de regulação





social, não reconhecendo inclusivamente naqueles que são os planos políticos apresentados aquando da eleição dos deputados da nação, dos conflitos que emergem na decorrência das crises sociais.

Consideramos por isso que o poder político ao não reconhecer a necessidade de promoção da mediação social enquanto instrumento de regulação social, não pode afirmar que subsista uma plena participação de todos, tornando assim improvável que encontre quaisquer outras respostas consensualmente suficientes para os conflitos sociais.

### Referências bibliográficas

- Adorno, W. T. (2013). *Lições de Sociologia*. Lisboa: Edições 70.
- Imeida, H., Albuquerque, C. P. & Santos, C. C. (2013). Cultura de Paz e Mediação Social. Fundamentos para a construção de uma sociedade mais justa e participativa. *Revista Mediaciones Sociales*, 12. Universidad Complutense de Madrid.
- Almeida, H. N., Albuquerque, C. P. & Santos, C. C. (2012). Dinâmicas processuais e estratégicas da mediação em contextos de conflito e de mudança social. *VIII Conferencia Internacional Foro Mundial de Mediación Tiempo de mediación, liderazgo y acción para el cambio*, Libro Digital, Vol. II, Valência (outobre), pp. 107-113.
- Bloco de Esquerda (2019). *Programa Eleitoral 2019-2023. Faz acontecer*. Disponível em: <https://programa2019.bloco.org/images/programa-sem-fotos.pdf>
- Centro Democrático Social-Partido Popular (2019). *Programa Eleitoral Legislativas 2019*. Disponível em: <https://legislativas2019.com/assets/pdfs/CDS.pdf>
- Coligação Democrática Unitária (2019). *Política Patriótica e de Esquerda. Soluções para um Portugal com futuro*. Disponível em: [https://www.cdu.pt/2019/pdf/programa\\_eleitoral\\_pcp.pdf](https://www.cdu.pt/2019/pdf/programa_eleitoral_pcp.pdf)
- CHEGA (2019). *70 medidas para reerguer Portugal*. Disponível em: <https://partidocheqa.pt/wp-content/uploads/2019/09/70-MEDIDAS-PARA-REERGUER-PORTUGAL-CHEGA.pdf>
- Cunha, P. & Lopes, C. (2011), Cidadania na gestão de conflitos: a negociação na, para e com a mediação. *Antropológicas*, 12: 38-43.
- Cunha, P. & Lopes, C. (2001), Em torno do conceito de mediação: algumas ideias de base. *Antropológicas*, 5: 151-160.
- Cunha, P. & Leitão, S. (2011). *Manual de Gestão Construtiva de Conflitos*, Porto: Edições Fernando Pessoa, 2011.
- Dimas, I., D. & Lourenço, P., R., (2011). *Conflitos e gestão de conflitos em contexto grupal*. Coimbra, 2011. Disponível em: <https://digitalis.uc.pt/handle/10316.2/31230>





Fisher, R., Ury, W. & Patton, B., (2012). *Como conduzir uma negociação - Chegar ao Sim*. Lisboa: Lua de Papel.

Gomes, L. & Ribeiro, M. T (2014). Mediação familiar e conflito parental: uma análise interdisciplinar sobre modelos teóricos de intervenção. In Ribeiro, Maria Teresa; Matos, Paulo Teodoro & Pinto, Helena (Eds.), *Mediação Familiar. Contributos de investigações realizadas em Portugal*. (pp. 13-31). Lisboa: Universidade Católica Editora.

Granja, B. (2014), Contributos para a Análise das Formas Identitárias dos Assistentes Sociais. Em Carvalho, Maria Irene e Carla Pinto, (orgs.) *Serviço Social - teorias e práticas* (pp.57-84), Lisboa: Pactor.

Guerra, M.L.H. (2012). *A mediação de conflitos nos julgados de paz: a perceção dos atores da justiça*. Porto: Universidade Fernando Pessoa.

Iniciativa Liberal (2019). *Compromisso eleitoral. Descomplicar Portugal*. Disponível em [www: https://iniciativoliberal.pt/wp-content/uploads/2019/09/compromisso-eleitoral-iniciativa-liberal.pdf](https://iniciativoliberal.pt/wp-content/uploads/2019/09/compromisso-eleitoral-iniciativa-liberal.pdf)

Oliveira, A. & Galego, C. (2005). Mediação Sociocultural: Um Puzzle em Construção. *Observatório da Imigração: 14*. ACIME. Lisboa.

Pessoas Animais Natureza (2019). *Da indiferença à emergência ainda vamos a tempo. Programa Eleitoral do PAN legislativas 2019*. Disponível em: [https://pan.com.pt/files/uploads/2019/09/ProgramaPAN\\_Impressao\\_Legislativas2019.pdf](https://pan.com.pt/files/uploads/2019/09/ProgramaPAN_Impressao_Legislativas2019.pdf)

Partido Socialista (2019). *Fazer ainda mais e melhor. Programa Eleitoral do Partido Socialista*. Disponível em: <https://todosdecidem.ps.pt>.

Partido Social Democrata (2019). *Programa Eleitoral*. Disponível em: [https://www.psd.pt/wp-content/uploads/2019/09/programa-eleitoral\\_web.pdf](https://www.psd.pt/wp-content/uploads/2019/09/programa-eleitoral_web.pdf)

Rodrigues, S. (2020, junho, 18). CDS quer que agressão a agentes policiais seja um crime autónomo. Público. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/06/18/politica/entrevista/cds-quer-agressao-agentes-policiais-crime-autonomo-1920913>

Vargas, L.D. (2006). *Julgados de paz e mediação: uma nova face da justiça*. Coimbra: Almedina.





## **Violência nas residências para refugiados – causas e prevenção<sup>1</sup>**

Wolfgang Bautz

*P4Q*

A legislação alemã impõe uma série de limitações a todas as pessoas de países terceiros que procuram asilo e proteção durante o período de verificação do direito de asilo. Entre outras questões, refugiados não estão em condições de escolher livremente o seu lugar de residência. Pelo contrário, as autoridades competentes distribuem os refugiados, após a Declaração de Pedido de Asilo e de um registo geral ao entrar no território alemão, ou num dos 16 Estados Federais que compõe Alemanha, seguindo um complicado algoritmo. E a autoridade de cada Estado Federal, por sua vez, determina o conselho/a localidade onde a pessoa requerente de asilo deve morar até o estatuto de asilado tenha sido concedido. Em regra, durante este período as pessoas estão impostas de morar em Centro de Acolhimento para Refugiados ou Residências para Refugiados. Nos Centros os requerentes de asilo compartilham um quarto com várias pessoas, utilizam serviços sanitários comuns

---

<sup>1</sup> O presente texto apresenta os resultados de investigações empíricas que foram realizadas ao princípio de 2015, antes do massivo influxo de refugiados na Alemanha, e ao final de 2019/ início de 2020. O primeiro estudo abarcou a totalidade de residências para refugiados no Estado Federal de Brandeburgo, Alemanha, que existiam neste no momento da investigação (17). Devido ao enorme crescimento de pessoas em procura de asilo a partir de setembro 2015 e, em consequência, da multiplicação de residências foi impossível visitar todas (aproximadamente 180 no momento da investigação). Por esta razão foi selecionada a quantidade de 20 residências para incluir no segundo estudo. Esta seleção necessária tentou representar as características da totalidade. Em cada residência visitada foram entrevistados mínimo dois trabalhadores sociais e cinco refugiados residentes.



e compartilham as possibilidades de preparar e guardar comida. A legislação de cada Estado Federal define as condições físicas mínimas dos Centros e Residências<sup>2</sup>, as oportunidades de desporto e lazer, o acesso a serviços de trabalho social e aconselhamento jurídico.

A situação precária que predomina nas residências, junto com o prolongado tempo de permanência na residência, o estado psíquico de alguns moradores, e a falta de perspectivas provocam continuamente conflitos, seja entre os moradores ou entre alguns moradores e o pessoal que trabalha nas residências. A prática mostra que estes conflitos ganham algumas vezes potencialidade de agressões físicas e/ou psíquicas. Só uma parte destas agressões cometidas são conhecidas pelas autoridades e demandam a intervenção policial e jurídica. A imensa maioria dos conflitos que desembocam em violência ocorrem em horas da noite e nos fins de semana quando o pessoal de trabalho social e de vigilância não está presente ou no regime de presença reduzida. Além disso, muitas vezes os moradores agredidos e os eventuais observadores não reportam os incidentes de violência por temer consequências negativas.

Motivado por esta situação, o autor coordenou em 2015 um a equipa de investigação que procurou revelar a magnitude do fenómeno da violência e as prováveis causas. Os resultados mais destacados foram os seguintes:

---

2 A respetiva Lei do Estado Federal de Brandeburgo, em sua última atualização do ano 2015, define entre outras:

As salas de estar e quartos devem atender aos seguintes requisitos mínimos:

Um espaço vital de pelo menos 6 metros quadrados e salas comuns devem estar disponíveis para cada pessoa. No cálculo do espaço habitacional, outras áreas como corredores, banheiros, cozinhas, salas de banho, chuveiros e secadores, bem como salas comuns e administrativas, não são levadas em consideração.

Uma cama separada é fornecida para cada pessoa. Cada cabeceira deve incluir:

- 1 estrutura de cama
- 1 colchão
- 1 almofada
- cobertores em número suficiente.

Se possível, não mais do que quatro pessoas devem ser acomodadas em uma sala de estar.

Deve haver um número suficiente de camas para crianças.

O equipamento do quarto deve incluir:

- 1 armário ou 1 parte do armário por pessoa
- 1 lugar de mesa com cadeira por pessoa
- pelo menos 1 lata de lixo por quarto



- as existentes residências para refugiados mostram diferenças significativas no que respeita a quantidade e tipo de conflitos violentos sucedidos;
- a violência é um fenómeno marcadamente masculino, na imensa maioria dos acontecimentos mencionados durante as entrevistas; tanto os agressores como as vítimas eram homens, particularmente homens menores de 35 anos;
- os conflitos que desembocam em agressões físicas ou psíquicas, germinam em situações quotidianas da convivência nas residências, as causas mais frequentes são discórdias sobre o acesso aos espaços comuns (cozinhas, lavatórios, duchas), discussões sobre o estado e a limpeza dos espaços comuns e, em terceiro lugar, barulho excessivo (música, gritos, crianças);
- motivos religiosos ou políticos são pouco presentes entre as causas que foram mencionados como origem de conflitos violentos e agressões físicas;
- a probabilidade de que simples discussões terminarem com agressões físicas, e sua frequência aumentam consideravelmente nas seguintes situações:

- ocupação excedentária, combinada com a necessidade de partilhar cozinhas e sanitários;<sup>3</sup>
- quanto maior a diversidade das regiões de procedência maior a impossibilidade de comunicar, usando uma *lingua franca*, seja esta inglês, árabe, farsi ou qualquer outra;
- uma vida quotidiana pouco estruturada assim como inexistentes ou insuficientes possibilidades de praticar algum exercício físico ou desporto ou outras oportunidades de lazer.

- a falta de presença de pessoal de trabalho social ou intervenção social em conjunto com o deficit de competências em prevenção de conflitos e em conter a escalada, aumenta igualmente a probabilidade de conflitos violentos;
- uns casos especiais apresentam aquelas pessoas que mostram praticas religiosas ultraconservadoras, muito restritivas para o género feminino, e muitas vezes num processo de radicalização. Este grupo extremamente

---

<sup>3</sup> Em residências constituídas por apartamentos com acesso privado a cozinha e sanitários os incidentes violentos quase não foram reportados.







minoritário foi mencionado como uma latente ameaça para as mulheres residentes.

O influxo massivo de refugiados no outono de 2015 e nos seguintes meses originou não só um aumento sem igual de residências para refugiados em todo o país<sup>4</sup>, mas também consideráveis modificações qualificativas na composição das moradoras e dos moradores:

- aumentou a quantidade de pessoas provenientes de regiões afetadas desde anos por guerras militares ou guerras civis (Afeganistão, Síria, Somália, Tchetchénia), regiões onde, como consequências dos conflitos bélicos, a ordem e a segurança pública tem desaparecido quase por completo e a vida quotidiana esta marcada por intolerância religiosa e violência;
- aumentou consideravelmente o número de pessoas com problemas acumulados, como por exemplo, pessoas idosas com algum tipo de deficiência de mobilidade grave, pessoas monoparentais com doenças psíquicas, assim como pessoas vítimas de tortura, violação ou outras formas de violência sexual;
- incrementou a quantidade de pessoas que ficam permanente e, sobretudo, prolongadamente na residência para refugiados.

Nestas circunstâncias, tiveram lugar prolongadas discussões entre os setores da sociedade civil comprometidas com a integração dos refugiados, os *stakeholders* a nível regional e municipal, e a comunidade profissional dos trabalhadores sociais para dar uma resposta, orientada no sentido de abrandar a difícil situação em algumas das residências e apoiar mudanças que proporcionassem uma convivência mais harmónica e respeitosa. Enquanto a legislação em vigor e o balanço de poderes entre o governo central e o governo regional continuava imóvel, o confinamento *de facto* da totalidade dos requerentes de asilo nas residências para refugiados seguia em aumentando. Consequentemente, só existiam duas opções gerais para iniciar de maneira mais efetiva, e expandir, a prevenção de conflitos violentos e agressões: melhoramento das condições materiais do alojamento (controle mais efetivo sobre a distribuição das pessoas, evitando a sua concentração em determinadas residências grandes

---

<sup>4</sup> No Estado Federal de Brandeburgo começaram a funcionar, num intervalo de poucos meses, 205 novas residências para refugiados, alguns com a capacidade de albergar até 400 pessoas.





e dando preferência as de menor capacidade, remodelações que possibilitam mais privacidade para as moradoras e os moradores, e outras medidas mais) assim como aumento de pessoal de trabalho social e, sobretudo, desenvolvimento das suas competências profissionais em prevenção e dinâmicas de resolução de conflitos.

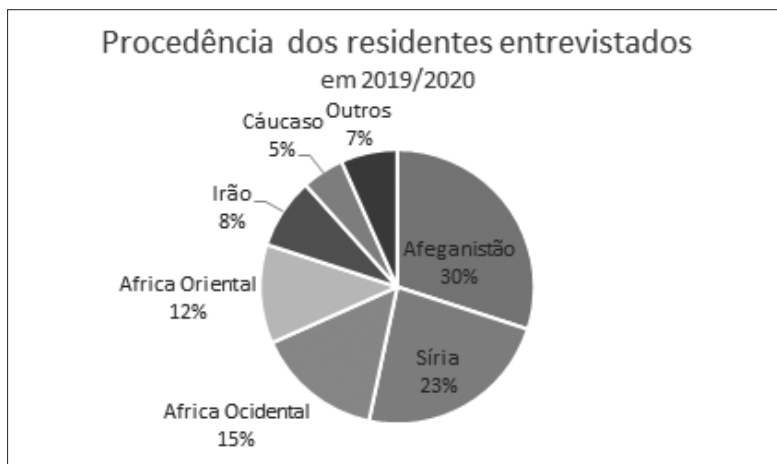
Os resultados da primeira investigação, acima mencionados, resultaram numa importante contribuição para este debate e num “aporte” para o desenho de estratégias de prevenção ao nível das residências para refugiados. O autor coordenou um projeto piloto dirigido a treinar o pessoal de residências selecionadas em matérias de prevenção e dinâmicas de resolução de conflitos. A redução considerável de novos requerentes de asilo no início de 2017, junto com decisões do governo regional de Brandeburgo que obrigaram as instituições proprietárias das residências (muitas vezes empresas do setor social), a assumir um papel mais beligerante na prevenção de conflitos. Abriu-se, desta maneira, uma conjuntura mais favorável para todos esforços dirigidos a superar as causas de conflitos e melhorar as condições para o trabalho de prevenção e orientação. Acima de tudo, incluiu-se o esforço acrescido e intensificado na qualificação do pessoal das residências, bem como várias iniciativas para melhorar a cooperação entre os vários *stakeholders* e o envolvimento dos próprios residentes nos trabalhos de prevenção, como a iniciativa do concelho *Dahme-Spreewald* “Residências Seguras para Refugiados”<sup>5</sup>.

Em 2019/2020 foi iniciado uma investigação *follow up* com o objetivo de avaliar os diferentes esforços de estabelecer esquemas de prevenção e de resolução de conflitos mais profissionais nas residências.

---

<sup>5</sup> A Câmara Municipal e a delegação de polícia de Dahme-Spreewald assim como o tribunal distrital de Königs Wusterhausen desenvolveram em conjunto um plano estratégico de prevenção “Residências Seguras para Refugiados” a fim de evitar agressões nas residências localizadas no concelho, promover resoluções pacíficas em caso de conflitos entre refugiados e capacitar as autoridades intervir de forma adequada, se necessário. Além disso, um diálogo entre culturas foi iniciado mostrando e explicando o sistema jurídico e as normas, valores e comportamentos comuns. Isso foi feito por representantes das autoridades estaduais, como policiais e juizes, que estão disponíveis nas residências de refugiados para grupos de discussão abertos em alemão e inglês e com o auxílio de mediadores de idiomas. Foram realizadas mesas redondas regulares sobre os seguintes tópicos: Vida na Alemanha (com referência aos costumes, cultura e direito penal), Estado de Direito e Lei Básica, religião (com foco na liberdade religiosa e na separação entre estado e igreja) mulheres na Alemanha, autodeterminação sexual, risco de ataques terroristas e xenofobia.





Os resultados da investigação *follow up* podem ser resumidos da seguinte forma:

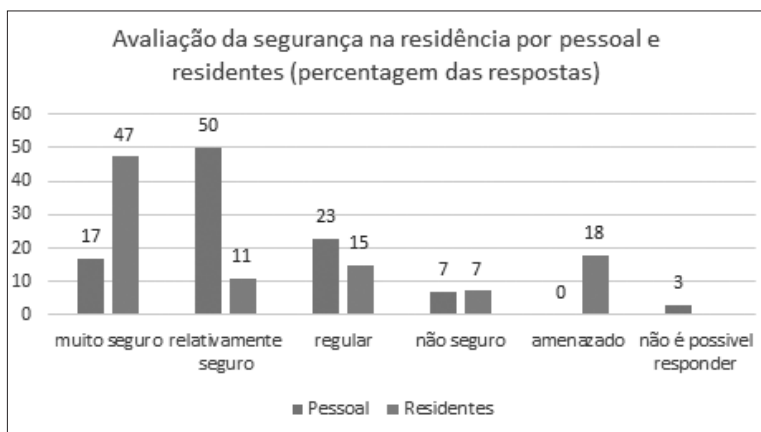
- De acordo com as informações facilitados pelos funcionários, quase todas as residências visitadas possuem um plano estratégico de prevenção à violência. Apenas uma residência ainda não desenvolveu um conceito correspondente e também não está em andamento. Esses planos estratégicos são conhecidos por parte dos trabalhadores sociais e são implementados no dia a dia do seu trabalho. Um terço dos inquiridos atribui a redução observada nos incidentes violentos à ampliação do trabalho preventivo.
- Incidentes violentos são relatados de todas as 20 residências incluídas na investigação<sup>6</sup>, mas a opinião que prevalece entre os funcionários (trabalhadores sociais e pessoal de segurança) é que o número e a gravidade dos incidentes diminuíram. Em comparação com as afirmações que foram avaliadas no estudo anterior em 2015, pode ser destacado que
  - a prevalência de ameaças a residentes e funcionários caiu drasticamente nos meses passados, e
  - menos pessoas estão hospedadas nas residências que, no passado, foram autores de várias ou repetidas agressões;

<sup>6</sup> incidentes graves foram reportados, num total de 16 casos, no período que compreende três meses antes da visita à instalação; a polícia interveio e processos jurídicos foram abertos.





- Os incidentes violentos observados ou sofridos pelos entrevistados mostram os mesmos padrões básicos que já foram identificados no estudo anterior:
  - os agressores são quase exclusivamente homens (e a maioria das vítimas são homens);
  - os incidentes ocorrem principalmente à noite e nos fins de semana;
  - as causas são principalmente conflitos do cotidiano na residência (apenas num caso é feita referência a motivos alegadamente religiosos);
  - os perpetradores estão predominantemente sob a influência de álcool;
- Os residentes têm um relacionamento muito bom ou bom com os respectivos trabalhadores sociais da residência; portanto, em caso de ameaça, eles recorreriam ao pessoal para obter ajuda e assistência como uma estratégia prioritária.
- A avaliação da segurança nas residências para refugiados tem evoluído positivamente, e incluso as opiniões duma maioria dos residentes confirmam esta evolução (contudo, uma quantidade significativa dos residentes entrevistados continuam a avaliar a situação como não segura e ameaçadora).





A investigação confirmou os julgamentos manifestados pelos trabalhadores sociais e os residentes, de mesmo modo, que as diferentes medidas de prevenção têm mostrado efeitos positivos, reduzindo significativamente a atmosfera de tensão que tinha atingido uma parte considerável das residências para refugiados, funcionando no Estado Federal de Brandeburgo. Estas mudanças podem ser atribuídas essencialmente à redução notável do número de residentes, mas, também de igual modo, se deve ao desenvolvimento de capacidades adequadas entre os funcionários de enfrentar situações de conflito profissionalmente e um grau significativamente maior que a prevenção ocupa no seu trabalho diário.



## RESPONSABILIDADE SOCIAL

*IV Congresso Ibero-americano de Intervenção Social*

### **Plataforma de Apoio aos Refugiados**

A Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR) é uma rede de acolhimento composta por dezenas de organizações da Sociedade Civil, juntas no compromisso de apoiar, acolher e integrar os refugiados. Assente num modelo de acolhimento comunitário, colaborativo e concertado, com o envolvimento das comunidades locais, parceiros e voluntários, a PAR nasceu em outubro de 2015, quando mais de 350 organizações portuguesas decidiram cooperar para dar resposta às necessidades dos refugiados encaminhados para o nosso país, no âmbito dos Programas de Recolocação. Este projeto é a demonstração de que a Sociedade Civil portuguesa é capaz de se mobilizar com eficácia e agir em contextos de enorme complexidade, perante os grandes desafios do nosso tempo, nomeadamente a maior crise de refugiados registada desde a 2ª Guerra Mundial.

O Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) foi um dos membros fundadores da PAR e foi eleito em 2018 como seu coordenador: exerce a responsabilidade de apoiar e acompanhar as instituições que acolhem refugiados, às quais chamamos de Instituições Anfitriãs, através da sua equipa Secretariado Técnico. Neste mecanismo de governação, o Secretariado Técnico tem um perfil flexível e multifuncional, que se inicia com o matching inicial entre instituições e famílias, e depois prossegue com atividades de acompanhamento e apoio técnico, programas de capacitação, mediação de conflitos, aconselhamento e apoio aos técnicos



do terreno, sensibilização, organização de encontros de partilha de boas práticas, articulação com as autoridades e planeamento estratégico.

Contudo, falta tudo o resto: este gabinete é movido pela mesma intuição de proximidade, cuidado e cooperação que as organizações que acompanha na Plataforma de Apoio aos Refugiados. Atualmente, desenvolvemos o nosso trabalho através do programa “PAR Famílias”, um projeto de acolhimento e integração de crianças refugiadas e das suas famílias em Portugal, em contexto comunitário, através do envolvimento de instituições locais (autarquias, IPSS, associações, instituições religiosas, escolas) que assumem essa responsabilidade face a uma família concreta.

A primeira família acolhida pela PAR chegou a Portugal a 17 de dezembro de 2015: em cinco anos acolhemos 163 famílias refugiadas, dos quais 378 adultos e 381 crianças. A nossa missão não é simples mas move-nos diariamente: queremos promover uma cultura de acolhimento e de apoio aos refugiados, quer na sociedade portuguesa, quer nos países de origem e de trânsito. Integrar é sobretudo integrar EM comunidade e integrar NA comunidade: enquanto houver quem precise, estaremos juntos a lutar por um mundo mais igual.



### Outras obras desta coleção

MARTINS, Manuel Gonçalves (2012), *Êxitos, Fracassos e Exigências em Produções Científicas Realizadas*, Porto.

MARTINS, Manuel Gonçalves (2013), *Portugal e a Sociedade Internacional – Reflexões*, Porto.

QUINTANILHA A. (2017), *A Universidade Livre de Coimbra – Discurso Pronunciado na sua Sessão Inaugural*, Carviçais.

AA.VV. (2017), *Democracia, Promessas, Utopias e (Des)ilusões: Dilemas e Disputas nas Arenas Públicas*, Carviçais.

AA.VV. (2017), *I Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Cidadania e Direitos Humanos*, Carviçais.

NUNES, Berta (2018), *O Saber Médico do Povo*, Carviçais.

AA.VV. (2018), *II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Sociais e Exclusão*, Carviçais.

AA.VV. (2019), *III Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Humanos e Mediação*, Carviçais.

VALLINA, Jaime Izquierdo (2019), *A Conservação Cultural da Natureza*, Trad. de Francisco Alves, Carviçais.

AA.VV. (2019), *A Governação à Lupa das Operações Críticas: Os Limites do (In) Suportável e do (In)Tolerável das Políticas e das Ações Públicas*, Carviçais.

AA.VV. (2020) *(Ar)riscar em mundos imprevisíveis e incertos: a crise, formas de (des) legitimação e modos de representação e de mobilização*, Carviçais.

COELHO, João M. Aguiar (2020), *O Interacionismo Simbólico – O Símbolo como instrumento de mediação psicossocial*, Carviçais.

GÓIS, João Pedro (2020), *Identidade e resistência da Língua Portuguesa em Timor-Leste*, Carviçais.

LOPES, Francisco José (2021), *D. José Joaquim de Azevedo e Moura- Alfandeguense e Arcebispo de Braga*, Carviçais.









